

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS:
TRADIÇÕES, ACERTOS E DESAFIOS**

LUIZ MANOEL VIOLA ESTRELLA
Matrícula nº 110051290

ORIENTADOR: Prof. Fabio Sá Earp

AGOSTO 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS:
TRADIÇÕES, ACERTOS E DESAFIOS**

LUIZ MANOEL VIOLA ESTRELLA
Matrícula nº 110051290

ORIENTADOR: Prof. Fabio Sá Earp

AGOSTO 2015

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

Dedico este trabalho a minha família, meus amigos e todos aqueles que me apoiaram nesta trajetória.

RESUMO

A monografia busca analisar as políticas públicas para a cultura no Brasil, tendo como foco principal as ações desenvolvidas pelo Ministério da Cultura durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para isso, a análise das políticas recentes leva em conta as características históricas da ação do Estado brasileiro no campo cultural. É apresentado um breve histórico das políticas culturais no Brasil, destacando o contexto em que elas foram desenvolvidas. A partir disso, é possível apresentar as tradições e os desafios que as gestões dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira tiveram que enfrentar. Além disso, buscar-se-á identificar os acertos e erros das ações realizadas, além de projetar os desafios da gestão atual.

Assim, deu-se início à implementação de um novo modelo de gestão de políticas públicas, com parâmetros mais democráticos, participativos e que contam com a participação ativa do Estado. Foram discutidas, elaboradas e implementadas diversas ações inovadoras que alçaram a cultura a uma posição de destaque em relação as políticas públicas nacionais. Finalmente, a cultura entrou na agenda política do governo federal, que reconheceu sua importância como vetor do desenvolvimento econômico e social do país.

Deste modo, o desenvolvimento de políticas culturais no Brasil teve grande êxito nos últimos anos, porém ainda existem muitos desafios a serem superados.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

CFC – Conselho Federal de Cultura

CNDA – Conselho Nacional de Direito Autoral

CNRC – Conselho Nacional de Referência Cultural

DAC – Departamento de Assuntos Culturais

FUNARTE – Fundação Nacional de Artes

IBAC – Instituto Brasileiro de Arte e Cultura

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPC – Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MinC – Ministério da Cultura

PNA – Política Nacional das Artes

PNC – Plano Nacional de Cultura

SAv – Secretaria do Audiovisual

SEC – Secretaria de Economia Criativa

SNC – Sistema Nacional de Cultura

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL	10
I.1 - O governo Getúlio Vargas (1930-1945)	11
I.2 - Os anos entre 1945-1964	13
I.3 - O período da ditadura militar (1964-1985)	14
I.4 - O período pós-redemocratização (1985-2002)	18
CAPÍTULO II – AS POLÍTICAS CULTURAIS NO GOVERNO LULA.....	23
CAPÍTULO III – POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS RECENTES: ACERTOS E DESAFIOS	32
III.1 - A Lei Rouanet	36
III.2 - A questão orçamentária	44
III.3 - Outros desafios	47
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas públicas na área da cultura desenvolvidas durante o governo Lula (gestão Gil/Juca). Para isso, será levado em consideração a evolução das políticas culturais brasileiras, desde o começo do século XX até os dias de hoje, destacando suas tradições e problemas, e sua relação com o contexto econômico, político e social brasileiro. Assim, será possível fazer uma análise mais profunda das políticas recentes, identificando seus pontos fortes e fracos, além de abordar os desafios que a atual gestão Juca Ferreira têm pela frente.

No mundo atual, a cultura tem ganhado especial destaque nas discussões relativas ao desenvolvimento socioeconômico, principalmente dos países em desenvolvimento. Tendo em vista, uma visão mais abrangente de desenvolvimento (não restrita a aspectos economicistas) a cultura e o desenvolvimento guardam uma relação de proximidade, sendo amplamente explorada por diversas teorias contemporâneas de desenvolvimento. Tal relação se torna evidente quando nos damos conta da importância da cultura como um vetor para o desenvolvimento econômico e social de nossa sociedade. A cultura é um importante recurso, capaz de gerar renda, emprego e desenvolvimento, além de ter um papel decisivo na redução das desigualdades, na promoção da cidadania, democracia e coesão social.

A UNESCO, em sua Declaração da Cidade do México sobre Políticas Culturais (1982), define cultura como: “[...] em seu sentido mais amplo, deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” (MONDIACULT; 1982) Assim, a partir de um conceito amplo de cultura, é possível inferir a importância que a chamada “economia da cultura” adquire, na medida em que engloba diversos aspectos, entre eles a produção e consumo de bens culturais e a intervenção pública em favor da cultura.

O Estado tem um papel decisivo na valorização da cultura, tendo em vista o desenvolvimento, tanto econômico como social. Sua participação na promoção do que Benhamou (2007) chamou de “efeito multiplicador dos gastos culturais” e nos “efeitos externos positivos” que o investimento cultural é capaz de gerar, exemplificam sua importância. Além disso, as políticas públicas de cultura devem buscar garantir a democracia, a participação popular e a cidadania, reconhecendo a diversidade e o pluralismo cultural,

como formas de viabilizar o desenvolvimento. Assim, as políticas culturais constituem uma peça chave para o crescimento econômico, diminuição das desigualdades e fortalecimento da democracia.

Apesar da evidente importância que as políticas culturais têm para a economia e para a sociedade como um todo, durante muito tempo elas tiveram um papel de coadjuvante no debate das políticas públicas. A origem das políticas culturais brasileiras é recente, com as primeiras ações datadas no começo do século passado. Além do aspecto tardio, elas enfrentaram (e enfrentam) enormes dificuldades. No entanto, na última década, pôde-se ver um redimensionamento da cultura dentro das políticas públicas e um efetivo esforço para a construção de políticas culturais no Brasil. Essa mudança, liderada pela gestão Gilberto Gil/Juca Ferreira (2003-2010) no Ministério da Cultura durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, teve que enfrentar “os desafios colocados pelas três tristes tradições das políticas culturais nacionais no Brasil: a *ausência*, o *autoritarismo* e a *instabilidade*” (RUBIM, 2008, p.183, grifo nosso).

Tendo em vista o passado das políticas culturais brasileiras e os desafios que se colocam no cenário econômico e político contemporâneo, a gestão Gil/Juca buscou implementar uma nova concepção do papel do Estado nas políticas culturais, baseada na democratização da cultura, valorização da diversidade e participação da sociedade civil. Tal estratégia teve como ponto de partida a adoção de um conceito de cultura mais amplo na gestão pública, que engloba as dimensões simbólica, cidadã e econômica. Dessa forma, o Ministério da Cultura buscou adotar uma nova postura em relação aos diversos aspectos das políticas públicas de cultura, como leis de incentivo, financiamento cultural, fomento à produção e consumo, democratização dos bens culturais, etc.

A monografia se desenvolve a partir de uma análise histórica das políticas públicas culturais no Brasil, com ênfase nas ações desenvolvidas durante o governo Lula. Primeiramente, será apresentado um breve histórico das políticas culturais brasileiras, tendo em vista as tradições destacadas por Rubim (2007; 2008; 2010). A partir daí, é feita uma análise mais profunda das políticas desenvolvidas pela administração Gil/Juca no MinC, com o objetivo de projetar alguns dos desafios que se colocam nessa gestão recém iniciada, como a reforma da Lei Rouanet, o corte orçamentário previsto para esse ano, a reestruturação de diversas instituições como a Funarte, etc.

A monografia está dividida em três capítulos, além dessa introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresentará um breve histórico das políticas culturais no Brasil, destacando o contexto político e econômico brasileiro. O segundo capítulo apresentará de forma mais detalhada as políticas culturais desenvolvidas durante o governo Lula, apresentando as diversas inovações em termos de construção de uma política cultural nacional. O terceiro capítulo, buscará identificar os pontos fortes dessas políticas, identificando também suas limitações. Além disso, serão apresentados dados que justifiquem alguns dos principais desafios da nova gestão Juca Ferreira, tendo como foco principal a reforma da Lei Rouanet e os cortes orçamentários (num contexto de ajuste fiscal). Por fim, serão apresentadas uma conclusão e as referências bibliográficas.

CAPÍTULO I – A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL

A ação do Estado na área cultural foi, durante muito tempo, bastante restrita. A idéia que temos, hoje em dia, de política cultural praticamente inexistia até meados do século passado. A política cultural como uma ação global e organizada é algo que surge no período pós-guerra, por volta da década de 1950 (BOLÁN, 2006 *apud* CALABRE, 2007), ou seja, a institucionalização das políticas culturais é um fato recente pois, até então, a ação do Estado na cultura se baseava apenas em atos isolados.

O debate em torno das modalidades de intervenção estatal na cultura também é relativamente recente. Questões como políticas de regulamentação, subvenções e financiamento cultural ganharam espaço no âmbito acadêmico apenas nas últimas décadas, quando diversos estudos se voltaram para os novos papéis da cultura na sociedade contemporânea. O conceito de políticas culturais também é bastante amplo e têm diversas definições. Pode-se adotar o conceito da UNESCO, que definiu as políticas culturais “como um conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado”. (UNESCO, 1969, p.4, tradução nossa).

No Brasil, as políticas culturais estiveram em segundo plano durante muito tempo, de modo que sua trajetória guarda características únicas. Uma análise mais profunda da área cultural brasileira exige um olhar atento sobre o seu passado, afim de entendermos o quadro atual. Para Rubim (2008), é necessário analisar as políticas culturais recentes sob a luz da idéia de enfrentamento dos desafios colocados pelas três tradições das políticas culturais nacionais: a *ausência*, o *autoritarismo* e a *instabilidade*. A partir disso, é possível ter uma idéia mais clara dos pontos fortes e fracos das políticas atuais.

A origem das políticas culturais brasileiras é alvo de amplo debate, de modo que não existe um consenso. Alguns autores identificam o surgimento das políticas culturais no final do período colonial, com a independência do Brasil. Já outros autores, como Rubim (2007), negam essa possibilidade argumentando que naquele contexto não era possível o desenvolvimento de tais ações na área cultural. Vale ressaltar que Rubim (2007) caracteriza esse período da história brasileira pela restrição do desenvolvimento cultural e educacional (em especial de universidades); censura; proibição da instalação da imprensa; e negação das culturas indígenas e africanas.

Nos anos seguintes, também não se viu uma mudança em relação à inércia do Estado brasileiro sobre a questão cultural. Somente no início do século XX, o desenvolvimento da economia, com grande participação do comércio internacional do café, e o aceleração do processo de industrialização criaram um quadro favorável para a valorização da cultura na vida urbana. Assim, pode-se considerar que antes de 1930 não foram desenvolvidas políticas estruturadas em favor da cultura, visto que ações pontuais (principalmente na área de patrimônio) não podem ser vistas como políticas públicas de cultura. O caráter tardio das políticas culturais no Brasil evidencia uma das “tradições” colocadas por Rubim (2008), a *ausência*.

A partir disso, é possível construir uma periodização das políticas culturais brasileiras, entre 1930 e 2002, dividida em 4 momentos: a etapa inaugural do governo de Getúlio Vargas (1930-1945); o período pré-golpe, entre 1945 e 1964; o período da ditadura militar (1964-1985); e o período pós-redemocratização (1985-2002). É preciso ter em mente que a análise de tais períodos deve ser feita levando em consideração o contexto econômico, político e ideológico de cada momento. Assim, é necessário entender que cada período guarda particularidades, além de semelhanças entre si, o que nos remete às três tradições abordadas por Rubim (2008).

I.1 - O governo Getúlio Vargas (1930-1945)

Diversos autores consideram o governo Getúlio Vargas (1930-1945) como inaugurador das políticas públicas de cultura no Brasil. O país vivia um momento de grandes alterações políticas, econômicas e culturais, com um processo de industrialização e urbanização em curso, além da ascensão do modernismo cultural. Tal quadro teve influência direta na elaboração de políticas públicas nas diversas áreas, inclusive na cultura, em que tentou-se dar uma maior institucionalidade. No entanto, a análise de tais políticas em um regime autoritário não pode ignorar a censura, a repressão, as prisões e os exílios, que foram marcas das ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e dos militares (1964-1985).

O quadro repressivo descrito acima ilustra o contexto em que foram desenvolvidas as políticas culturais no governo Vargas, e também durante o regime militar. Esses governos

tentaram cercear as liberdades, com o objetivo de direcionar as ações culturais. Assim, ambos os períodos foram marcados por diversas ações no campo cultural que, para Rubim (2008, p.187), visavam “instrumentalizar a cultura; domesticar seu caráter crítico; submetê-la aos interesses autoritários; buscar sua utilização como fator de legitimação das ditaduras e, por vezes, como meio para a conformação de um imaginário de nacionalidade”. Essa “valorização” da cultura, gerou uma certa dinâmica de políticas para a área, mesmo que dentro dos limites estabelecidos. Além disso, tal fato exemplifica a tradição defendida por Rubim (2007; 2008), na medida em que confirma a relação do desenvolvimento de políticas culturais com o *autoritarismo*.

Durante o governo Vargas, dois fatos tiveram especial importância para a trajetória das políticas culturais brasileiras: a gestão Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde, entre 1934 e 1945 e a passagem de Mário de Andrade pelo Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938). Ambos os momentos representaram a inauguração da atuação sistemática do Estado brasileiro na cultura.

O setor cultural, durante o governo Vargas esteve subordinado ao ministro Gustavo Capanema, inclusive no período ditatorial do Estado Novo. O Ministério também contou com a participação de diversos intelectuais e artistas, como o poeta Carlos Drummond de Andrade (chefe de gabinete), Oscar Niemeyer e Cândido Portinari. Nesse período foram efetivamente desenvolvidas políticas culturais pelo Estado brasileiro. Foram criadas diversas legislações para o cinema, radiodifusão, artes, etc. Além disso, foram criados diversos órgãos culturais como, por exemplo, o Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936), o Serviço de Radiodifusão Educativa (1936), o Instituto Nacional do Livro (1937), o Serviço Nacional de Teatro (1937), o Conselho Nacional de Cultura (1938) e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937.

Já a passagem de Mário de Andrade pelo Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo, entre 1935 e 1938, se tornou um caso emblemático no desenvolvimento de políticas culturais no Brasil porque, além do seu caráter inaugurador, sua gestão se destacou pelo caráter inovador e, até mesmo, revolucionário. Por esse motivo, a gestão de Mário de Andrade foi objeto de estudo de diversos autores. Para Rubim, Mário de Andrade inovou em:

1. Estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2. Pensar a cultura como algo ‘tão vital como o pão’; 3. Propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4.

Assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também com algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. Patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e de sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais (modos de vida e de produção, valores sociais, histórias, religiões, lendas, mitos, narrativas, literaturas, músicas, danças, etc.). (RUBIM, 2007, p.15)

É necessário destacar, mais uma vez, que as políticas implementadas nesse período têm uma enorme importância para a cultura nacional, na medida em que inauguraram as políticas públicas nessa área. No entanto, tais ações também são alvo de diversas críticas já que foram implementadas num contexto ditatorial, de censura e repressão. As políticas culturais implementadas buscavam valorizar “o nacionalismo, a brasilidade, a harmonia entre as classes sociais, o trabalho e o caráter mestiço do povo brasileiro” (*op. cit.*, p.16). Assim, o governo Vargas e a gestão Capanema têm grande importância na história das políticas culturais brasileiras, pelo seu caráter inaugurador e por representar uma das tradições brasileiras na área: a relação entre governos autoritários e políticas culturais.

I.2 - Os anos entre 1945-1964

O período democrático entre 1945 e 1964 foi marcado pela fraca ação do Estado na área cultural, apesar do desenvolvimento da cultura ocorrido no período. O que se viu foram apenas ações pontuais e manutenção da estrutura montada no período anterior. Pode-se destacar o desmembramento do ministério da Educação e Saúde em Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 1953. Além disso, houve a expansão das universidades públicas; a Campanha de Defesa do Folclore e a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão vinculado ao MEC. Porém, nenhuma dessas ações tem grande impacto como política cultural, o que caracteriza esse período pela *ausência* desta (RUBIM, 2008).

Parte do desenvolvimento na área cultural durante esse período se deu no campo da iniciativa privada. Algumas instituições privadas foram declaradas de utilidade pública e passaram a receber subvenções do governo federal, no entanto tais subvenções foram dadas de maneira descontinuada e por isso não podem ser consideradas políticas de financiamento

ou de manutenção de instituições culturais (CALABRE, 2007). Entre as instituições privadas que receberam tal subsídio pode-se destacar o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, o Museu de Arte de São Paulo e a Fundação Bienal.

O período pós-Segunda Guerra Mundial também ficou marcado pelo desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, principalmente o rádio, a televisão e o cinema. O que se viu foi o aumento da produção de rádios e aparelhos de transmissão. Além disso, o número de emissoras de rádio aumentava e a televisão se popularizava rapidamente.

O governo Jânio Quadros ficou marcado na história das políticas culturais brasileiras por ter recriado o Conselho Nacional de Cultura, em 1961. O Conselho foi criado com o objetivo de se tornar o órgão responsável pela elaboração de planos nacionais de cultura. Num primeiro momento, tal órgão se manteve subordinado à presidência da república, porém um ano depois, diante das mudanças políticas que ocorreram no país, ele retorna ao MEC.

I.3 - O período da ditadura militar (1964-1985)

A instauração da ditadura militar, a partir do golpe de 1964, reafirmou a “triste” relação entre *autoritarismo* e políticas culturais no Brasil. Durante o período ditatorial, o que se viu foi a retomada, por parte do Estado, do projeto de institucionalização do campo da produção artístico-cultural (CALABRE, 2007). No entanto, a ação estatal no campo da cultura esteve condicionada à repressão e censura, características do período.

O período entre meados da década de 60 e início dos anos 70 é marcado pelo auge econômico mundial, o que representou para o Brasil, e para a América Latina como um todo, um forte crescimento econômico, marcado pelo excelente desempenho exportador e pela ajuda da alta liquidez internacional. Porém, com o choque do petróleo em 1973, essa situação começou a mudar. Para manter o processo de industrialização e o nível de crescimento, o Brasil adotou uma estratégia de endividamento com grande intervenção do Estado na economia. Dessa forma, a economia brasileira conseguiu manter taxas de crescimento relativamente altas durante a segunda metade da década de 70.

O momento vivido pela economia brasileira motivou a implementação de diversas ações no campo cultural. Os militares, além de promover uma forte repressão, censura e diversos exílios, investiram no desenvolvimento das indústrias culturais no país. Em relação à ação do Estado na área cultural, Rubim (2007) divide o período militar em 3 momentos: de 1964 a 1968, em que setores populares e movimentos culturais são alvo de repressão (ainda não sistemática); do final de 1968 a 1974, marcado pela forte repressão e censura sistemática, o que gerou um certo “vazio cultural”; e os anos entre 1974 e 1985, em que houve a diminuição da violência e o surgimento de diversas iniciativas de política cultural.

No período compreendido entre 1964 e 1968, pode-se destacar como realizações, no âmbito das políticas culturais, algumas ações promovidas pelo governo Castelo Branco (1964-1967). Durante esses anos, surgiu dentro do governo o debate em torno da necessidade de se elaborar uma política nacional de cultura. Assim, em 1966, foi formada uma comissão responsável por reformular o Conselho Nacional de Cultura, com o objetivo de fortalecê-lo e estruturá-lo para assumir o papel de elaborador de uma política cultural de alcance nacional (CALABRE, 2007). Nesse mesmo ano, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC), controlado diretamente pelo Presidente da República. O Conselho buscou estimular a criação de secretarias estaduais de cultura no país, sendo a primeira criada pelo Ceará, em 1966. Além disso, também foram apresentados pelo governo alguns planos voltados, principalmente, para a recuperação de instituições (como a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas Artes, etc); no entanto nenhum deles teve êxito. Neste momento, a estrutura do Ministério estava quase que totalmente voltada para a área da educação. Somente em 1970, foi criado o Departamento de Assuntos Culturais – DAC, dentro do MEC.

O segundo momento, entre o final de 1968 e 1974, foi caracterizado como o período mais violento da ditadura militar. Ocorreram diversas prisões, torturas e assassinatos, além da ampliação da censura, o que fez com que esse período fosse marcado pelo “vazio cultural” (RUBIM, 2007). Pode-se destacar como ação cultural por parte do governo militar a elaboração do Plano de Ação Cultural (PAC) no governo Médici (1969-1974), durante a gestão do ministro Jarbas Passarinho (1969-1973). O Plano foi lançado em agosto de 1973 e tinha o objetivo de promover e difundir diversas atividades culturais, como espetáculos de música, teatro, circo e cinema.

Uma ação desenvolvida pelo governo militar, nesse período, que teve bastante êxito foi a criação da Embrafilme. A Embrafilme (Empresa Brasileira de Filmes Sociedade

Anônima) foi uma empresa estatal produtora e distribuidora de filmes, criada através do decreto Nº 862, de 12 de setembro de 1969, com o objetivo de fomentar a produção e distribuição de filmes brasileiros. Durante muitos anos, a Embrafilme foi responsável por injetar uma grande quantidade de recursos no cinema nacional, o que resultou em um aumento considerável da participação de filmes brasileiros nas salas de cinema. Nesse período, foram exibidos grandes sucessos de público e crítica da produção nacional, como “Dona Flor e Seus Dois Maridos” (1976). Apesar da sua trajetória de sucesso, a Embrafilme foi extinta em 1990 pelo governo Collor, que promovia uma política de desestatização e extinção de empresas estatais. O cinema nacional, que era muito dependente da Empresa, passou por um momento de dificuldade e a produção de filmes nacionais foi praticamente interrompida.

Em 1974 tem-se início o terceiro momento, que duraria até o final do regime militar em 1985. Esse período se caracterizou pela “distensão lenta e gradual” do governo Geisel (1974-1978) e pela “abertura” do governo Figueiredo (1979-1985). Assim, houve uma redução da violência e um significativo fomento às atividades culturais.

Durante o governo Geisel, sob a gestão Ney Braga como Ministro da Educação e Cultura, foram criados diversos órgãos estatais de atuação no campo cultural: o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), em 1976; o Conselho Nacional de Cinema (1976); o Conselho Nacional de Referência Cultural (1975); Fundação Pró-Memória (1979) e a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), em 1975. A criação de tais órgãos estava inserida nas metas previstas na Política Nacional de Cultura (1975), que foi elaborado com o objetivo de definir as diretrizes de atuação do MEC, estabelecendo seus fundamentos legais.

Entre os órgãos criados nesse período pode-se destacar o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) e a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE). O CNRC tem origem fora do âmbito do MEC, a partir de um convênio entre o Ministério da Indústria e Comércio e o governo do Distrito Federal. Foi criado um grupo de trabalho, sob a direção de Aloísio Magalhães, com o objetivo de estudar as especificidades da cultura e do produto cultural brasileiro. O projeto foi oficializado em 1976 e em 1979 foi criado, no âmbito do MEC, a Fundação Nacional Pró-Memória, que ampliou o trabalho do CNRC (MAGALHÃES, 1997 *apud* CALABRE, 2007).

Já a criação da FUNARTE se deu a partir do Plano de Ação Cultural (1973), com o objetivo de torná-la uma agência de financiamento de projetos culturais. Com o tempo a

instituição ganhou importância e adquiriu notoriedade por suas intervenções inovadoras no campo cultural. Apesar desse fortalecimento durante a década seguinte a sua criação, a FUNARTE foi extinta pelo governo Collor.

Vale destacar que o processo de institucionalização da cultura promovido pelo governo federal durante os anos 70 foi acompanhado nos âmbitos estadual e municipal. Nesse período, aumentou o número de secretarias e conselhos de cultura a nível estadual e também municipal. Tal processo de institucionalização culminaria, anos mais tarde, na criação do Ministério da Cultura.

No contexto internacional, as políticas culturais ganham importância com os diversos encontros realizados pela UNESCO (1970, 1972, 1973, 1975, 1978 e 1982) que foram importantes ao estabelecer os princípios de ação do Estado na área cultural. Tais encontros repercutiram na América Latina e no Brasil, “possibilitando a renovação das políticas culturais nacionais, mesmo com os limites estabelecidos pela persistência da ditadura” (RUBIM, 2007, p.21). Desses encontros, pode-se destacar a “Conferencia Mundial sobre Políticas Culturais” realizada em 1982, no México, em que foi amplamente debatido a importância da cultura e da educação para o desenvolvimento, ressaltando o direito cultural como um direito fundamental.

Assim, pode-se reafirmar a relação entre *autoritarismo* e políticas culturais no Brasil, na medida em que tais políticas tiveram um notável desenvolvimento durante o período do regime militar, principalmente na fase final de transição. O fim da ditadura e o contexto econômico e ideológico internacional têm influência direta no quarto e último momento da periodização das políticas culturais brasileiras.

No âmbito econômico, o aumento das taxas de juros norte-americanas desencadeou um processo de escassez de capitais no mercado internacional. As economias latino-americanas, que sofriam com crises cambiais nos início dos anos 80, se viam cada vez mais obrigadas a fazer um ajuste recessivo. A chamada “década perdida”, decorrente da crise da dívida, foi marcada pelas baixas taxas de crescimento, queda da renda per capita, choques inflacionários, desvalorizações do câmbio, etc. Já o contexto ideológico era marcado pelo predomínio das ideias da ortodoxia liberal, influenciado pelo Consenso de Washington. Tal situação teve influência direta no desenvolvimento de políticas públicas para a cultura nos anos seguintes.

I.4 - O período pós-redemocratização (1985-2002)

O período pós-redemocratização, entre 1985 e 2002, no que diz respeito às políticas culturais, guarda forte relação com o contexto ideológico vivido pelo Brasil e pelo mundo naquele momento. A ascensão dos ideais neoliberais nos anos 80 e 90, baseados na defesa do Estado mínimo, com a redução da intervenção do Estado; do liberalismo econômico e financeiro e das privatizações teve influência direta sobre a elaboração das políticas públicas brasileiras. Além disso, ocorreram cortes orçamentários que comprometeram diversas áreas, inclusive a cultura. Esse quadro de desregulamentação econômica serviu como pano de fundo para o surgimento e consolidação das leis de incentivo à cultura no país (Lei Sarney de 1986 e Lei Rouanet de 1991, esta vigente até hoje). Essas leis surgiram como uma solução para a escassez de recursos, e tinham o objetivo de transferir do Estado para o mercado a responsabilidade do desenvolvimento cultural do país. Assim, o que se viu durante esses anos foi a concentração da ação do governo federal na concessão de incentivos fiscais, via renúncia de tributos, para a área da cultura.

Para muitos autores, as ações neoliberais realizadas nesse período (baseadas na “mercantilização da cultura”) vão em sentido contrário aos ideais progressistas defendidos pela Constituição Federal de 1988, onde foi estabelecido a defesa dos direitos sociais e culturais, além do pluralismo e da diversidade.

Por esses motivos, esse momento se torna um ponto chave para o debate em torno da ação direta e indireta do Estado na cultura, porque é quando surge a questão: “O mercado pode, sozinho, fomentar o desenvolvimento cultural do país?”. Para Souza (2015), “o auge dessa crença ocorre no governo Collor, com o rebaixamento do Ministério da Cultura a status de secretaria e com o fim da Embrafilme”. Para o autor, naquele momento, “o Estado deixaria de investir em políticas culturais, o que traria concentração do mercado, elitização no acesso e esmaecimento de aspectos importantes da cultura popular e do patrimônio imaterial brasileiros”. No entanto, para analisar o momento de extinção do MinC é necessário retornar ao contexto de sua criação.

O Ministério da Cultura foi criado em 1985, durante o governo Sarney. Sua criação se deu de maneira conturbada na medida em que muitos defendiam o fortalecimento da Secretaria de Cultura, ao invés da criação de um ministério “fraco”. Logo nos primeiros meses depois de sua criação, o MinC passou por diversas dificuldades, como falta de pessoal, de recursos financeiros e até de espaço físico para sua nova estrutura. Além disso, os primeiros anos foram marcados por um revezamento no cargo de Ministro da Cultura, começando por José Aparecido de Oliveira, substituído por Aluísio Pimenta e depois por Celso Furtado, em 1986. Apesar da dificuldade no processo de instalação institucional do Ministério, o fato era que, finalmente, a cultura tinha um ministério específico. Depois de estar inscrito no Ministério de Educação e Saúde (1932) e depois passar a compor o Ministério da Educação e Cultura (1953), finalmente a pasta da cultura tinha obtido sua autonomia. Tal feito só foi alcançado depois de grande pressão de intelectuais, artistas e secretários de cultura, desde os tempos de ditadura. O retorno à democracia em 1985 era o que faltava.

A partir da criação do MinC, o governo federal pôde desenvolver novas ações na área cultural, apesar do momento de fragilidade vivido pelo Ministério. Foram criados novos órgãos, além do Ministério, como a Secretaria de Apoio à Produção Cultural (1986); a Fundação Nacional de Artes Cênicas (1987); a Fundação do Cinema Brasileiro (1987); a Fundação Nacional Pró-Leitura, que reunia a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro (1987) e a Fundação Palmares (1988).

Os anos seguintes à criação do MinC foram marcados também pela criação da Lei nº 7.505, de 02 de junho de 1986, a chamada Lei Sarney. Essa lei constituiu a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura do Brasil, e foi elaborada com o objetivo de criar novas fontes de recursos e superar as dificuldades financeiras que o governo federal sempre enfrentou na área cultural. A lei foi criada durante a gestão de Celso Furtado, num momento ainda de fragilidade do ministério. Furtado foi convidado para ser ministro com o objetivo de estruturar o ministério e trazer credibilidade, já que ele era bem visto pela classe artística e intelectual. A partir da Lei Sarney, Furtado acreditava que a sociedade seria estimulada a investir e participar de projetos culturais.

Em 1990, o Ministério da Cultura e diversos órgãos foram extintos pelo governo Collor. Entre esses órgãos pode-se destacar a Fundação Nacional de Artes Cênicas, a Fundação do Cinema Brasileiro, a Embrafilme, a Fundação Nacional Pró-leitura e o Conselho

Federal de Cultura. Outros órgãos também sofreram mudanças, por exemplo, a Fundação Pró-Memória e o SPHAN foram transformados em Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural enquanto que a FUNARTE foi convertida em Instituto Brasileiro de Arte e Cultura. Assim, o que se viu foi a quase que total paralisação da ação do Estado na cultura: diversos programas foram suspensos; a Lei Sarney, que apresentava alguns problemas na forma de aplicação, foi revogada; entre março de 1990 e dezembro de 1991, o governo federal não realizou investimentos na área de cultura (CALABRE, 2007). Com a redução das atividades do governo federal na área da cultura, muitas atividades foram assumidas pelos estados e municípios.

A dificuldade na implementação e estruturação do Ministério da Cultura constituiu, para Rubim (2008), um dos exemplos mais contundentes de uma das tradições das políticas culturais nacionais: a *instabilidade*. O ministério foi criado em 1985; rebaixado a secretaria por Collor em 1990; e só seria recriado por Itamar Franco em 1992 (juntamente com outras instituições, como a FUNARTE). Além disso, entre os anos de 1985 e 1994, o Ministério (Secretaria, durante três anos) teve a frente dez dirigentes, o que demonstra a grande instabilidade institucional pela qual passava o MinC. No entanto, é importante destacar que a tradição da instabilidade não é exclusividade desse período, estando presente nos períodos anteriores, quando diversas instituições e políticas foram criadas e extintas. Tal fato demonstra a fragilidade e descontinuidade de diversas ações no campo cultural e chamam a atenção para a necessidade de políticas permanentes.

Em 23 de dezembro de 1991, foi criada a principal lei brasileira de fomento à cultura via renúncia fiscal, vigente até os dias de hoje: a Lei Rouanet, uma lei revolucionária responsável pelo aumento do montante investido em cultura no país. A Lei nº 8.313 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura, que consistia num “aprimoramento da Lei Sarney e começou, lentamente, a injetar novos recursos financeiros no setor através do mecanismo de renúncia fiscal” (CALABRE, 2007, p.7). Com o passar dos anos, a Lei Rouanet ganha importância, fazendo com que a lógica das leis de incentivo se torne um componente vital do financiamento à cultura no Brasil. Tal mecanismo se expande nos estados e municípios, e na forma de outras leis como a Lei do Audiovisual (1993). Essa lei, criada no governo Itamar Franco, constitui uma lei de incentivo específica para a área do audiovisual, ampliando os percentuais de renúncia. A Lei do Audiovisual teve um papel decisivo para a retomada do cinema brasileiro e acabou reafirmando o papel do mercado de responsável pelo financiamento da cultura.

Os oito anos seguintes, do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e gestão do Ministro Francisco Weffort, foram marcados por uma maior estabilidade institucional da cultura e o aprofundamento das práticas neoliberais. Segundo Calabre (2007, p.8), “foi a consagração desse novo modelo que transferiu para a iniciativa privada, através da lei de incentivo, o poder de decisão sobre o que deveria ou não receber recursos públicos incentivados”. A Lei Rouanet sofreu algumas alterações nesse período e se tornou o principal mecanismo de política cultural do governo FHC, que introduziu a Lei na idéia defendida pelo Ministério de que “Cultura é um bom negócio”.

Assim, o que se viu nos anos da gestão do Ministro Weffort, em termos de política cultural, foi o foco na ampliação da utilização das leis de incentivo pelo mercado. Tal afirmação se reflete nos dados do período: no governo Itamar, somente 72 empresas usaram a lei enquanto que no governo FHC/Weffort este número cresceu, para 235 (1995), 614 (1996), 1133 (1997), 1061 (1998) e 1040 (1999), em que a queda pode ser atribuída à privatização das estatais (principais investidoras em cultura) (RUBIM, 2007). Para ampliar o número de empresas que utilizavam esse mecanismo, o governo promoveu algumas alterações na lei. Foram ampliados os tetos de renúncia sobre o imposto de renda (de 2% para 5%) e os percentuais de isenção.

Tais características fizeram (e fazem) com que a Lei Rouanet seja alvo de diversas críticas. Para muitas pessoas, a Lei se tornou um importante instrumento de “marketing cultural” das empresas patrocinadoras, em que recursos públicos são aplicados segundo a lógica do investidor privado. Além disso, houve uma grande concentração dos recursos, ou seja, um número reduzido de produtores e artistas de algumas cidades do país (capitais do Sudeste) ficam com a maior parte dos recursos, na medida em que dão maior retorno aos seus patrocinadores. Isso acaba gerando um quadro de desigualdade na produção cultural brasileira e estimula os atuais debates em torno da reforma da Lei Rouanet, que será abordada mais à frente.

Como outras realizações do governo FHC/Weffort pode-se destacar a reforma da Lei do Audiovisual e a criação da Agência Nacional de Cinema. Todas as ações descritas acima tiveram sua importância no desenvolvimento de ações estatais no campo da cultura, entretanto não podem ser consideradas políticas culturais ativas. Tal fato pode ser ilustrado pela participação da cultura no orçamento do governo federal no último ano do governo, que foi de apenas 0,14% (RUBIM, 2007).

Assim, no começo dos anos 2000, a área cultural no Brasil estava submetida à lógica neoliberal. Isso significava que o Ministério da Cultura praticamente não promovia investimentos diretos, que eram restritos à manutenção de sua estrutura (pequena e concentrada geograficamente). Além disso, o governo Lula e o ministro Gilberto Gil se defrontaram com algumas tradições, destacadas por Rubim, das quais derivam os desafios da gestão que se iniciava:

relações históricas entre autoritarismo e intervenções do estado na cultura; fragilidade institucional; políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos poucos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo; centralização do Ministério em determinadas áreas culturais e regiões do país; concentração dos recursos utilizados; incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos etc. (RUBIM, 2007, p.29)

A partir do conhecimento dos desafios, é possível discorrer sobre a superação destes, tendo em vista a construção de uma política nacional de cultura.

CAPÍTULO II – AS POLÍTICAS CULTURAIS NO GOVERNO LULA

O desenvolvimento de políticas culturais no Brasil foi, durante muito tempo, um tema secundário no debate sobre políticas públicas. A idéia de cultura também era considerada algo de menor importância e encarada, muitas vezes, com certo desinteresse pelos governantes. A trajetória de tais políticas, descrita no capítulo anterior desta monografia, ilustra essa afirmação ao destacar as “tristes tradições” das políticas culturais nacionais: a *ausência*, o *autoritarismo* e a *instabilidade* (RUBIM, 2007, 2008, 2010). No entanto, é preciso encarar essas tradições como desafios a serem superados, de modo que a evidência de tais estigmas sirvam como ponto de partida para a superação dos problemas.

A tentativa de superar os desafios impostos pelas tradições de políticas culturais nacionais teve início com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República em 2003 e o início da gestão Gilberto Gil/Juca Ferreira no Ministério da Cultura. Tal fato representou o começo de um processo marcado por diversas mudanças institucionais, que tinham como objetivo a construção de uma política nacional de cultura. Tais mudanças representaram a implementação de um novo modelo de gestão, baseado no reconhecimento da diversidade cultural brasileira, levando em consideração os diversos agentes sociais e estimulando a criação de canais de participação democrática.

Esse novo processo de construção de políticas culturais, desenvolvido pelo governo Lula (2003-2010), se baseava em um *conceito amplo de cultura* que buscava compreender elementos da chamada tridimensionalidade da cultura, que consistem nos níveis simbólico, econômico e cidadão. Tal fato foi importante na estruturação de políticas para a área cultural com bases mais democráticas, participativas e cidadãs (CALABRE, 2012). As ações desenvolvidas pela gestão Gil/Juca no Ministério da Cultura, constituem um importante marco para a gestão de políticas públicas de cultura, baseadas em novos modelos de gestão democráticos e participativos. Todos os programas e ações foram criados a partir desse conceito amplo definido pelo MinC da seguinte forma:

A dimensão simbólica é aquela do “cultivo” (na raiz da palavra cultura) das infinitas possibilidades de criação expressas nas práticas sociais, nos modos de vida e nas visões do mundo. [...] A dimensão cidadã consiste no reconhecimento do acesso à cultura como um direito, bem como da sua importância para a qualidade de vida e a autoestima de cada um. [...] Na dimensão econômica, inscreve-se o potencial da cultura como vetor de desenvolvimento. Trata-se de dar asas a uma importante fonte geradora de trabalho e renda, que tem muito a contribuir para o crescimento da economia brasileira. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010a, p.8)

A adoção de um conceito mais amplo de cultura somado à ampliação dos canais de participação da sociedade civil, democratização dos direitos culturais e valorização da diversidade se tornaram as bases de uma nova concepção do papel do Estado nas políticas culturais brasileiras. Desta forma, diversas ações inovadoras foram postas em prática, desde a elaboração de um Sistema Nacional de Cultura até o desenvolvimento de novas formas de financiamento da produção cultural brasileira.

Assim, pode-se dizer que o governo Lula representou o início da utilização de parâmetros contemporâneos de política cultural democrática e participativa, com a ampliação do poder decisório sobre as políticas, tanto para o poder público como para a sociedade civil.

Depois de apresentar detalhadamente a trajetória das políticas culturais brasileiras, é possível analisar como o governo Lula e a gestão dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira buscou enfrentar esses desafios. O ponto de partida dessa análise deve ser a idéia de “redimensionamento do lugar da cultura dentro da área das políticas públicas” (CALABRE, 2014, p.143). Essa mudança de perspectiva já estava presente no programa de governo da campanha presidencial de Lula em 2002, que defendia a cultura como um direito básico e a inseria na questão do desenvolvimento e fortalecimento da democracia.

O escolhido pelo presidente Lula para ocupar o cargo de Ministro da Cultura foi o cantor e compositor Gilberto Gil. No início de sua gestão, Gil deixou claro sua defesa do papel ativo do Estado na formulação e implementação de políticas de cultura, além de criticar o destaque dado pela gestão anterior (FHC/Weffort) às leis de incentivo. Esse posicionamento sinalizou, para Rubim (2008), que a gestão que se iniciava tinha como prioridade “bater de frente” com a tradição de *ausência* de políticas culturais brasileiras. Vale lembrar que essa tradição fez parte do cenário brasileiro de dois modos distintos: como inexistência e, sob a perspectiva neoliberal, como substituição (do poder de decisão do Estado pelo mercado, através do uso das leis de incentivo).

A postura ativa adotada pelo Ministério refletiu também na adoção de uma série de iniciativas que tinham como objetivo aproximar o governo e a sociedade civil. Um exemplo dessas ações foi a realização dos seminários “Cultura para Todos”, que colocou em discussão a reformulação das leis de incentivo à cultura. Esses seminários são representativos do novo posicionamento do MinC já que, pela primeira vez, eram estabelecidos canais de diálogo com diversos segmentos da sociedade civil, de todas as regiões do país. O que se viu foi a proliferação de encontros, seminários, câmaras setoriais, consultas públicas e conferências, o

que culminaria na realização da Conferência Nacional de Cultura, nos anos de 2005, 2010 e 2013.

Outro fato decisivo para a nova gestão foi a adoção de um conceito de cultura mais amplo, ou “antropológico”, que gerou grandes implicações na elaboração de políticas públicas para a área. Essa abordagem leva em consideração as dimensões antropológica (modo de vida), econômica (vetor de desenvolvimento) e cidadã (direito) da cultura, o que também representa que as ações ministeriais não se restringem à cultura erudita e engloba diversas modalidades: populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, de orientações sexuais, da mídia audiovisual, etc. Mais uma vez, tais ações representam uma nova visão na elaboração das políticas, indo de encontro à tradição de *autoritarismo*, na medida em que o novo ministério assumia o desafio de formular e implantar políticas culturais em circunstâncias democráticas (RUBIM, 2010).

A ampliação do conceito de cultura representou também a ampliação da atuação do MinC. Diversas ações, como destaca Rubim (2008), assumem um caráter inaugurador como, por exemplo, o apoio às culturas indígenas. Em outros casos, mesmo não sendo inauguradoras, as ações do Ministério se voltam para campos antes esquecidos, como de culturas populares e cultura digital. Assim, a abertura – conceitual e prática – significou o abandono de uma visão elitista e discriminadora de cultura (RUBIM, 2010).

As alterações das políticas desenvolvidas pelo Ministério da Cultura se deram também a partir da reformulação da sua própria estrutura interna. A lógica de organização das secretarias foi alterada, pois estas passaram a ser organizadas sob a lógica da implementação de políticas, substituindo a estrutura anterior que estava voltada para as atividades e finalidades da lei de incentivo (secretaria da música, secretaria do livro e leitura, etc.). Em 2003, a estrutura foi redesenhada, criando-se secretarias voltadas para a construção de políticas como a de Articulação Institucional, de Políticas Culturais, de Programas e Projetos Culturais, de Identidade e Diversidade Cultural, Fomento e Incentivo Culturais (responsável pela Lei de Incentivo), e foi mantida a de Audiovisual. A intenção da reforma foi também passar a responsabilidade das atividades finalísticas, como patrimônio, artes e livro, para as instituições vinculadas ao MinC com atuação nas respectivas áreas, como o IPHAN, a FUNARTE e a Biblioteca Nacional. Tais instituições foram, até certo ponto, fortalecidas e espalhadas pelo território nacional, com a criação de representações regionais.

Vale destacar que a atuação do Ministério da Cultura no âmbito internacional foi bastante ampliada, na medida em que a presença de um compositor de renome internacional à frente

do Ministério ajudou bastante nesse processo de internacionalização. Assim, o Brasil assumiu uma importante posição de defesa da diversidade cultural e participa de diversos encontros sobre o tema, inclusive tendo um papel de destaque no encontro da UNESCO em 2005, realizado em Paris. No entanto, ainda é necessário que o aumento da atuação internacional seja acompanhado por uma melhora institucional capaz de promover tal conexão.

Como dito anteriormente, um ponto que ganhou destaque desde o início da gestão Gil/Juca foi a reformulação da Lei Rouanet que, no entendimento do novo ministério, deveria ser adequada à nova realidade nacional. Tal reformulação deveria ser inserida no novo contexto de ação do MinC, que valorizava a participação e o diálogo com os mais diversos atores culturais. Em 2003, foram realizados os seminários “Cultura para todos” que tinha o objetivo de discutir e buscar subsídios para a reformulação da Lei de Incentivo e, para isso, percorreu os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Pará. Fizeram parte desses seminários secretários de cultura estaduais e municipais, investidores privados, fundações, investidores estatais, artistas e produtores culturais, etc. Os participantes foram questionados sobre as dificuldades de acesso ao financiamento público federal para a cultura, através da Lei Rouanet e Lei do Audiovisual, e sobre quais mecanismos eles acreditavam que deveriam ser adotados para garantir transparência e a descentralização do financiamento público da cultura. Isso mostra como o MinC buscava uma nova forma de construção de políticas culturais, abrindo canais de diálogo com diferentes atores sociais, chegando a localidades que antes não eram ouvidas. A partir das consultas realizadas, a conclusão a que se chegou foi de que o mecanismo deveria ser reformulado, mas também deveriam ser desenvolvidas outras ações de curto prazo. Alguns problemas foram resolvidos com a divulgação mais sistemática da lei e a capacitação de produtores e gestores em diferentes regiões do país (foram elaborados diversos programas de capacitação pela Secretaria de Fomento à Cultura). Outra constatação foi que o mecanismo de financiamento via renúncia fiscal exerce um papel fundamental em determinadas áreas da cultura nacional e por isso não poderia ser suspenso. O projeto de reformulação da Lei de Incentivo se encontra em tramitação no Congresso e será alvo de estudo no próximo capítulo desta monografia.

Outro projeto desenvolvido pelo Ministério da Cultura com o objetivo de criar novos canais de diálogo entre o governo e a sociedade são as conferências nacionais de cultura. Em 2005, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Cultura que, juntamente com as conferências municipais e estaduais, se tornou uma prática constante do governo Lula. As conferências

constituem um importante instrumento de aproximação entre o poder público e a sociedade civil, fornecendo contribuições para a formulação de políticas públicas nos diversos níveis de governo. No mesmo ano, foi estabelecida a reestruturação do Conselho Nacional de Políticas Culturais, formado por representantes de diversos campos artísticos e culturais, além de outras áreas do governo.

A construção de políticas culturais também recebeu uma importante ajuda de órgãos de pesquisas federais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). O Ministério da Cultura, através da Secretaria de Políticas Culturais (SPC), abriu diálogo com essas instituições com o objetivo de propor a produção e sistematização das informações sobre o campo da cultura. Tais informações seriam extremamente úteis na elaboração de novas políticas, pois permitiriam que se conhecesse melhor a realidade e as oportunidades da área cultural. Também foi retomado o debate em torno da importância de se mensurar a contribuição da cultura para o produto interno bruto (PIB) brasileiro. Para isso, o MinC trabalha junto ao IBGE na construção de uma Conta Satélite da Cultura, que permitiria sistematizar as informações sobre as atividades econômicas relacionadas aos bens e serviços culturais. A reunião dos dados relativos ao setor cultural seria importante para fomentar estudos, fornecer aos órgãos governamentais e privados subsídios para a elaboração de ações, planos e políticas, além de contribuir para um melhor conhecimento do setor cultural brasileiro.

A produção e sistematização de informações do próprio MinC era praticamente inexistente até então. Ocorreram algumas tentativas de se criar uma base de dados do setor cultural brasileiro para a elaboração de programas e políticas culturais porém, tais ações se deram de maneira descontinuada e com baixo investimento, o que comprometeu seu êxito. Esse questão foi discutida em vários momentos no Conselho Federal de Cultura (1966-1990), quando já havia a consciência da necessidade de informações para a elaboração de políticas mais eficazes para a área da cultura. Inclusive durante a gestão de Celso Furtado no MinC, em 1986, e a de Mario de Andrade no Departamento de Cultura da Cidade de São Paulo na década de 30, a questão da produção de informações estava presente.

A partir de 2003, vários estudos foram publicados sobre a área de atuação do Ministério da Cultura e do setor cultural como um todo. O IBGE, por exemplo, publicou um suplemento de cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), em 2006, e buscou aprimorar as publicações do Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Já no IPEA,

podemos destacar o esforço de elaboração de estudos das diversas áreas de atuação do MinC, inclusive questões relativas à economia da cultura. Celso Furtado tinha sido o primeiro a demonstrar interesse por essa questão quando foi ministro, um tema que na época era uma grande novidade.

Durante a gestão Gil/Juca, o campo da chamada “Economia Criativa” ganhou espaço no debate de políticas públicas de cultura. Esse campo representa um enorme potencial para o desenvolvimento do país, englobando diversas áreas e uma enorme quantidade de micro e pequenos empresários. O termo Economia/Indústria Criativa é alvo de ampla discussão, recebendo diferentes definições e enfoques. A ONU, através da UNCTAD (sigla em inglês de Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento), defende a Economia Criativa como um campo fértil para o desenvolvimento de políticas públicas e ressalta sua importância para o desenvolvimento dos países periféricos. Já o MinC, através da Secretaria de Economia Criativa (SEC), lançou o plano “Brasil Criativo” (2011-2014) em que são chamados “setores criativos” as atividades produtivas que têm como “processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social”(Minc, 2012, p.22). Além disso, é importante destacar o papel da criatividade como vetor do processo de inovação, que por sua vez é um elemento essencial para a competitividade e desenvolvimento de um país. Desse modo, o Ministério sinalizou que daria especial importância à dimensão econômica da cultura, ou seja, trabalharia para criar mecanismos para favorecer essas atividades de importante valor cultural e que também geram emprego e renda.

Voltando à questão do trabalho do IPEA e IBGE na sistematização de informações do setor cultural, ficou claro, com os resultados obtidos, que é necessário ampliar a profissionalização e estruturação do campo da gestão cultural. A formação desses novos atores se tornou uma das prioridades da Secretaria de Articulação Institucional, que tinha como meta principal a construção de um Sistema Nacional de Cultura (SNC). O SNC seria concebido a partir de algumas iniciativas fundamentais, como conferências e planos de cultura.

Assim, já no ano de 2005, algumas iniciativas foram realizadas pelo MinC tendo em vista a construção do Sistema Nacional de Cultura. Depois de algumas etapas preparatórias, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Cultura (já mencionada anteriormente), que fazia parte da elaboração do Plano Nacional de Cultura (instituído através da Emenda Constitucional nº

48 de 1º de agosto de 2005). A Conferência reuniu diversos setores da sociedade para uma ampla discussão sobre políticas culturais e tinha o objetivo de recolher sugestões para a elaboração das diretrizes básicas de um plano nacional para a cultura.

Calabre destaca que o Plano Nacional de Cultura (PNC) deve conduzir à:

I) defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II) produção, promoção e difusão de bens culturais; III) formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV) democratização do acesso aos bens da cultura; V) valorização da diversidade étnica e regional. Ele é o documento base a partir do qual o governo federal deverá pautar, nos próximos dez anos, o direcionamento das ações públicas de cultura. (CALABRE, 2014, p.149)

A construção do Plano foi um processo longo que durou quase que os dois mandatos do presidente Lula, sendo aprovado em dezembro de 2010. O PNC contém diretrizes, estratégias e ações que tem a previsão de vigência de dez anos, além de diversas metas a serem alcançadas. Essas metas tem como objetivo ajudar na avaliação do Plano, que deve ser feita a cada quatro anos.

Nesse contexto de construção de políticas culturais de médio e longo prazo, pode-se destacar também o início dos esforços para a construção legal do Sistema Nacional de Cultura, “com o objetivo de criar um arcabouço institucional mínimo que colabore para a estruturação e consolidação de políticas culturais democráticas, corroborando para a formação de uma sociedade mais justa e menos desigual.” (*op. cit.*, p.149). O Sistema seguiria o desenho de outros sistemas setoriais já existentes, como o SUS, e forneceria maior institucionalidade para o setor cultural. Para isso, o SNC visa articular os diferentes níveis de governo – União, estados e municípios – como já acontece na Educação. Além disso, o Sistema deve estar associado a outros (sub)sistemas, como o Sistema Nacional de Museus (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006 *apud* RUBIM, 2008).

Deste modo, o esforço feito pelo Ministério da Cultura, juntamente com os Estados, municípios e sociedade em geral, para a construção de um Sistema Nacional de Cultura é fundamental para viabilizar o desenvolvimento de programas e ações de médio e longo prazo, ou seja, não sujeitos a mudanças conjunturais. Juntamente com o Plano Nacional de Cultura, o SNC constitui um importante mecanismo para a superação da tradição de *instabilidade* e descontinuidade das políticas culturais nacionais.

Outro programa que ganhou destaque entre as políticas culturais desenvolvidas pelo governo Lula foi o Programa Cultura Viva, criado em 2004 sob responsabilidade da Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC – que posteriormente seria transformada em Secretaria de Cidadania Cultural). O Programa foi concebido com o objetivo de “ampliar e garantir acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; potencializar energias sociais e culturais, dando vazão à dinâmica própria das comunidades, entre outros” (CALABRE, 2014, p. 150). O Programa é composto por várias ações, a mais importante delas são os Pontos de Cultura.

Os Pontos de Cultura são projetos financiados e apoiados pelo Ministério da Cultura e implementados por entidades governamentais ou não governamentais, que visam à realização de impacto sociocultural nas comunidades. O MinC defende sua importância como uma “base social capilarizada e com poder de penetração nas comunidades e territórios, em especial nos segmentos sociais mais vulneráveis” (MinC, 2015). Os Pontos estão espalhados por todos os estados do país, através de convênios entre o governo federal e os governos estaduais. O número de Pontos aumentou bastante ao longo dos anos, segundo o IPEA, em 2007, existiam 526 pontos de cultura enquanto que, em 2010, esse número já passava de 2.500. O Plano Nacional de Cultura estabelece em seu Plano de Metas o fomento de 15 mil Pontos até 2020. Assim, a institucionalização do Ministério pôde ser consolidada com a atuação cada vez mais nacional e descentralizada de suas atividades. Os Pontos de Cultura, com o financiamento de polos de criação e produção culturais em todo país, ajuda a dar capilaridade à atuação ministerial (RUBIM, 2007).

No entanto, para que a institucionalização do Ministério da Cultura continue se expandindo é necessário que seja desenvolvida uma política consistente de formação de profissionais qualificados para atuar na organização da cultura nos níveis federal, estadual e municipal. Nesse sentido, a ação do Ministério foi praticamente nula, o que compromete uma gestão mais qualificada e profissionalizada das instituições culturais do país.

Também pode-se destacar o papel da Secretaria do Audiovisual (SAv) na elaboração de diversos projetos e programas para esse setor específico. Foi incentivada a criação de novos espaços voltados para a exibição e conteúdo audiovisual e o fomento de festivais que contribuíssem para minimizar o problema de escassez de salas de cinema no país.

Assim, tendo uma visão geral das políticas públicas voltadas para a área cultural desenvolvidas pelo Governo Lula, é possível afirmar que houve uma grande evolução nessa

área. Tal evolução se deu com uma mudança de postura dos agentes públicos federais em comparação com períodos anteriores. O Ministério da Cultura assumiu uma postura ativa na formulação e execução de políticas culturais, além de abrir diversos canais de participação para a sociedade civil atuar na elaboração dessas políticas. No entanto, é preciso afirmar que, apesar dos grandes avanços no período, ainda existem problemas a serem superados. O setor cultural brasileiro ainda sofre bastante e tem muitos desafios a serem enfrentados. Essas e outras questões serão abordadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO III – POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS RECENTES: ACERTOS E DESAFIOS

Nos últimos anos, mais precisamente desde o começo do governo Lula, ganhou força no Brasil a idéia de que as políticas públicas para o campo cultural devem assumir parâmetros contemporâneos como, por exemplo, o reconhecimento da diversidade, a criação de canais de participação democrática, racionalização do uso de recursos e o desenvolvimento de políticas de caráter universal. Isso passa por diversas mudanças no processo de elaboração e implementação de políticas culturais, muitas delas já implementadas e outras que ainda permanecem como desafios para futuras ações. No entanto, é preciso ter em mente que a gestão pública da cultura envolve um processo de longo prazo, em que a avaliação da ação cultural é difícil e envolve diversos agentes.

As políticas construídas ao longo dos oito anos de governo Lula buscaram manter uma importante proximidade com a idéia de “tridimensionalidade da cultura”. Mesmo que os objetivos propostos por cada dimensão não tenham sido totalmente alcançados pelos programas, foram realizadas diversas ações que resultaram em efetivos avanços no campo da estruturação de políticas culturais com bases mais democráticas, participativas, abrangentes e cidadãs. Questões como os direitos culturais, a cidadania cultural e a economia da cultura ganharam importância dentro do debate das políticas públicas (CALABRE, 2014).

A ampliação – conceitual e prática – das ações do MinC é, no entanto, alvo de crítica por alguns autores na medida em que dificulta a delimitação da área de atuação do Ministério. Para eles, as limitações organizacionais, de pessoal e financeiras impossibilitariam a ação efetiva do Ministério. A execução satisfatória de políticas dessas abrangência exigiria a participação do governo em sua totalidade e a parceria com a sociedade (BOTELHO, 2001 *apud* RUBIM, 2010).

Outra mudança importante discutida nesse período foi a implementação de políticas culturais com base em novos desenhos de gestão, isto é, foi adotado um modelo de gestão democrática, organizado de forma descentralizada e participativa. Este novo modelo leva em consideração as realidades locais e exige a ampliação de canais e instrumentos que propiciem a participação mais efetiva da sociedade no processo decisório, como fóruns, conferências, conselhos, etc. A criação dos canais de participação da sociedade civil, como a Conferência Nacional de Cultura, consistiu em um importante avanço para a elaboração de políticas

culturais, no entanto eles precisam ser avaliados e consolidados, inclusive institucionalmente (RUBIM, 2008).

O novo modelo de gestão implementado também traz à luz a questão da territorialização das políticas públicas. O Brasil, como país de dimensões continentais e de imensa diversidade geográfica e cultural, não permite a implementação de programas uniformes para todas as regiões. Assim, projetos padronizados nacionalmente devem ser bem avaliados antes de serem executados, “pois existem questões e problemas que devem ser atacados nacionalmente, mas não necessariamente através de ações uniformes” (CALABRE, 2014, p.154). Nesse sentido, o MinC deu especial atenção à distribuição desigual de recursos financeiros e humanos pelo país, além de voltar as atenções para as questões regionais a partir das conferências nacionais de cultura. Tal fato se relaciona também com as ações desenvolvidas pelo Ministério na promoção e proteção da diversidade cultural, além da criação de instrumentos que garantam os direitos culturais.

A desigualdade de recursos financeiros, materiais e até mesmo humanos no campo cultural brasileiro persiste e se assemelha ao de outras áreas. O que se vê é a concentração de recursos no Sudeste do país, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Calabre (2014, p.154) defende que “o processo de territorialização das políticas na área da cultura dialogue com outras políticas setoriais, sem perder suas especificidades”.

A institucionalização do Ministério foi ampliada com as diversas mudanças estruturais promovidas durante o governo Lula e com a realização de concursos. O MinC passou de atuar de modo mais descentralizado, apesar da concentração das instituições no Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal persistir. Foram desenvolvidos diversos projetos de abrangência nacional como o Cultura Viva, a partir dos Pontos de Cultura que se espalharam pelo Brasil.

O programa de Pontos de Cultura também constitui um importante exemplo de articulação transversal de diferentes áreas do governo, com a inscrição dos pontos no Programa Mais Cultura, considerado a versão do PAC para a área. O Programa é considerado o embrião do Sistema Nacional de Cultura, na medida em que estabelece convênios e parcerias com os governos estaduais e municipais para o repasse de recursos. Além disso, o Programa Mais Cultura, gerido pela Secretaria de Articulação Institucional, cria uma espécie de coordenação central de uma série de ações e projetos implementados por outras secretarias (CALABRE, 2014).

A carência de mão de obra qualificada surge como uma barreira à ampliação da institucionalização do Ministério. Apesar da importância simbólica e prática da realização do primeiro concurso público para o ministério, persiste a carência e a má distribuição de pessoal. Se faz necessária a criação de um política sistemática de formação, qualificação e atualização dos organizadores da cultura, através da instituição de um sistema nacional de formação e qualificação em cultura. A formação desse sistema exige a elaboração de políticas públicas para essa área e deve estar inserido no Sistema Nacional de Cultura (RUBIM, 2008).

Outra questão que se coloca como desafio para os gestores públicos da cultura é a reformulação dos mecanismos de financiamento. As leis de incentivo ganharam protagonismo e, muitas vezes, “parecem esgotar o tema das políticas de financiamento da cultura, quando não das próprias políticas culturais” (RUBIM, 2008, p.199). Foi feito um grande esforço para debater essa questão durante a gestão Gil/Juca no MinC, mas ainda existe muito a ser feito. A correção das distorções causadas pela Lei Rouanet passa pela aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA), uma das prioridades da nova gestão Juca Ferreira, que se iniciou esse ano (tema que será discutido mais a frente). Tal mudança se torna essencial para o fortalecimento do papel ativo do Estado na área cultural. Nesse sentido, o fortalecimento do orçamento da cultura (com a conquista do mínimo de 1% do orçamento geral) também aparece como uma questão de grande importância, na medida em que amplia a possibilidade de ação estatal e favorece a distribuição mais justa dos recursos.

Calabre (2007) defende que as políticas culturais do governo Lula estiveram centradas em duas questões: a diversidade cultural e a economia da cultura. Essas questões trazem diversas implicações para as políticas elaboradas e para a atuação futura do MinC. Para a autora, as ações futuras do Ministério devem estar pautadas nos seguintes pontos: defesa da diversidade; postura ativa do Estado no mercado de bens culturais; promoção do intercâmbio cultural internacional; proteção das diversas manifestações populares, tratando-as como patrimônio nacional; e integração das ações de maneira interministerial.

Assim, a gestão dos ministros Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010) realizou avanços significativos ao conquistar um notável espaço para a cultura dentro das políticas governamentais. Foi feito um importante esforço para a consolidação das políticas públicas de cultura como política de Estado, buscando fazer com que as ações culturais se desenvolvam independente das alternâncias de governo. Neste sentido, a construção

democrática de políticas duradouras se torna indispensável, tais como o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Este último deve receber grande atenção dos gestores públicos na medida em que estabelece um modelo de gestão articulada entre Estado e sociedade, organizando os meios institucionais e administrativos para a construção de políticas culturais com a participação ativa e conjunta da sociedade civil e dos entes da federação. Sua estrutura é composta por órgãos gestores, conferências, conselhos, planos de cultura, sistemas de financiamento, sistemas setoriais, sistemas de informação e indicadores culturais, que são criados e organizados por Estados e municípios (MinC, 2011 *apud* Pinto, 2015).

Nesse contexto, se iniciou, em 2011, o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. No campo cultural havia uma enorme expectativa em relação à continuidade das políticas desenvolvidas nos anos anteriores, o que em parte aconteceu. Nesse período o MinC esteve sob a gestão das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy e foram feitos alguns avanços no que diz respeito, por exemplo, ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Além disso, outro fato relevante foi a institucionalização da Economia Criativa no Brasil, em 1º de julho de 2012, através do Decreto 7743 em que se criou a Secretaria da Economia Criativa (SEC) na gestão Ana Buarque de Hollanda (2011-2012). Por outro lado, o primeiro governo Dilma foi marcado também por certa instabilidade no Ministério da Cultura, o que provocou um ligeiro enfraquecimento de algumas políticas, em comparação com os governos anteriores.

O segundo governo Dilma se iniciou esse ano com diversos desafios, inclusive para o campo da cultura. Diante de um cenário de dificuldade com o ajuste fiscal, cortes em várias áreas e embate entre o Executivo e o Congresso, a volta de Juca Ferreira ao cargo de Ministro da Cultura, posição ocupada por ele entre 2008 e 2010, surge como uma esperança para o setor cultural, que espera a retomada do ímpeto de mudança que marcou o governo Lula. O “novo” ministro já sinalizou que retomará a discussão do papel de Estado na cultura, agora num novo contexto: diminuição do orçamento, implementação do Sistema Nacional de Cultura e processo de aprovação do Procultura.

Assim, essa nova gestão que se inicia deverá enfrentar alguns desafios que se colocam para a elaboração de políticas culturais no contexto atual. É possível destacar alguns temas essenciais que surgem para a nova gestão Juca Ferreira à frente do MinC, como a reforma da

Lei Rouanet; o fortalecimento do orçamento do MinC (num contexto de ajuste fiscal); a reestruturação de algumas instituições, como a FUNARTE; etc.

III.1 - A Lei Rouanet

A questão do financiamento da cultura surge como um dos principais desafios na área cultural para o segundo governo Dilma. Neste sentido, a revisão da Lei Rouanet e a aprovação do projeto do Procultura têm o papel central na mudança dos parâmetros de financiamento e democratização dos recursos. As leis de incentivo desempenharam (e desempenham) um papel importantíssimo, constituindo um componente vital para o financiamento da cultura no Brasil num quadro de escassez de recursos estatais. A Lei Rouanet, depois de mais de 23 anos em vigor, com diversos acertos e também muitas falhas, necessita uma reforma.

As leis de incentivo fiscal foram criadas no contexto da redemocratização brasileira, na segunda metade dos anos 80 e começo dos 90, e estão diretamente ligadas a ascensão dos ideais neoliberais. Como descrito anteriormente, a criação da Lei Sarney (1986) e posteriormente da Lei Rouanet (1991) representou o predomínio dos princípios neoliberais de “Estado mínimo” sobre as políticas culturais brasileiras, na medida em que transferiram para o mercado o papel principal de financiamento da cultura. As leis foram criadas com o objetivo de atrair investimentos de empresas privadas para a cultura, oferecendo como contrapartida deduções no Imposto de Renda. Em diversos casos, a legislação autoriza a dedução de 100% do valor transferido para projetos nos segmentos de artes cênicas, artes visuais, música, preservação do patrimônio, etc.

O incentivo fiscal pode ser definido como “um estímulo estatal, mediante a renúncia de receitas, para que os agentes econômicos tenham comportamento distinto daquele que adotariam naturalmente, com base exclusiva na lógica empresarial, atendendo também aos reclames do interesse público” (NASCIMENTO, 2013 *apud* SOUZA, 2015). Esse mecanismo se fortaleceu durante os anos e passou a ser amplamente utilizado por diversas empresas. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sob o lema “Cultura é um bom negócio” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 1995), a utilização das leis de incentivo à cultura foi muito

estimulada e, inclusive, foram promovidas alterações na Lei Rouanet — como o aumento do percentual de abatimento do Imposto de Renda de 2% para 4% — para atrair novas empresas.

A partir dos dados do Ministério da Cultura sobre mecenato no Brasil, é possível ter uma idéia da evolução da captação de recursos ao longo dos anos. O MinC trata como mecenato a captação total de recursos, tanto de renúncia fiscal como de apoio privado, por meio da Lei Rouanet. Analisando os valores de captação (Renúncia+Apoio Privado), deflacionados pelo IPCA, é possível constatar que o montante captado cresceu bastante, assim como a renúncia fiscal, que se tornou maior que o apoio privado.

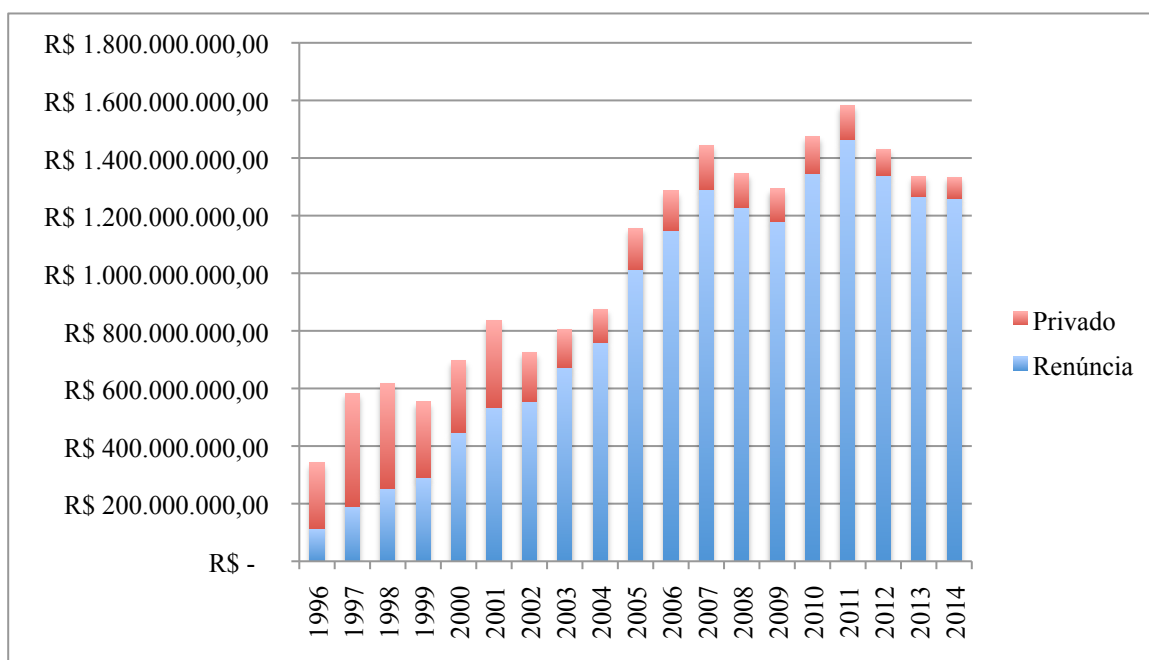
Tabela 1: Valores de captação de recursos para mecenato, via Lei Rouanet, deflacionados pelo IPCA.

Ano	Captação (A)	Renúncia (B)	% (B/A)	Privado (C)	% (C/A)	IPCA índice
1996	R\$ 342.448.611,79	R\$ 112.896.031,11	32,96	R\$229.552.580,68	67,03	3,0657
1997	R\$ 581.883.752,00	R\$ 191.257.913,60	32,86	R\$390.625.838,41	67,13	2,7982
1998	R\$ 618.505.617,07	R\$ 253.720.168,12	41,02	R\$364.785.448,95	58,97	2,6594
1999	R\$ 552.987.526,27	R\$ 291.038.346,66	52,63	R\$261.949.179,61	47,36	2,6162
2000	R\$ 696.468.250,67	R\$ 447.770.550,21	64,29	R\$248.697.700,46	35,70	2,4015
2001	R\$ 834.247.290,85	R\$ 535.171.515,34	64,15	R\$299.075.775,51	35,84	2,2662
2002	R\$ 725.343.386,49	R\$ 554.212.625,23	76,40	R\$171.130.761,26	23,59	2,1048
2003	R\$ 805.944.038,66	R\$ 671.903.659,91	83,36	R\$134.040.378,75	16,63	1,8704
2004	R\$ 875.781.000,28	R\$ 758.015.936,63	86,55	R\$117.765.063,65	13,44	1,7113
2005	R\$ 1.155.764.483,05	R\$ 1.011.419.768,22	87,51	R\$144.344.714,83	12,48	1,5904
2006	R\$ 1.285.667.592,27	R\$ 1.147.071.532,88	89,21	R\$138.596.059,39	10,78	1,5048
2007	R\$ 1.444.239.738,65	R\$ 1.289.835.489,75	89,30	R\$154.404.248,90	10,69	1,4599
2008	R\$ 1.345.938.274,49	R\$ 1.226.627.847,00	91,13	R\$119.310.427,49	8,86	1,3967
2009	R\$ 1.292.550.569,64	R\$ 1.179.575.415,49	91,25	R\$112.975.154,15	8,74	1,3189
2010	R\$ 1.474.723.322,11	R\$ 1.344.912.110,56	91,19	R\$129.811.211,56	8,80	1,2644
2011	R\$ 1.580.999.512,11	R\$ 1.462.648.116,21	92,51	R\$118.351.395,89	7,48	1,1938
2012	R\$ 1.431.321.685,89	R\$ 1.339.537.888,20	93,58	R\$91.783.797,70	6,41	1,1211
2013	R\$ 1.335.759.754,10	R\$ 1.265.708.452,05	94,75	R\$70.051.302,05	5,24	1,0591
2014	R\$ 1.333.821.371,65	R\$ 1.260.247.171,63	94,48	R\$73.574.200,02	5,51	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

O gráfico 1 mostra como foi a evolução real da captação de recursos pelo Ministério da Cultura. Fica claro o grande aumento de recursos captados ao longo dos 19 anos analisados, iniciando em 1996 com por volta de R\$ 342 milhões (sendo destes, R\$ 112 milhões de renúncia fiscal e R\$ 229 milhões de apoio privado). Esses valores aumentaram bastante ao longo dos anos, atingindo mais de R\$ 1.3 bilhão em 2014 (com R\$ 1.2 bilhão vindos de renúncia fiscal e R\$ 73 milhões de apoio privado).

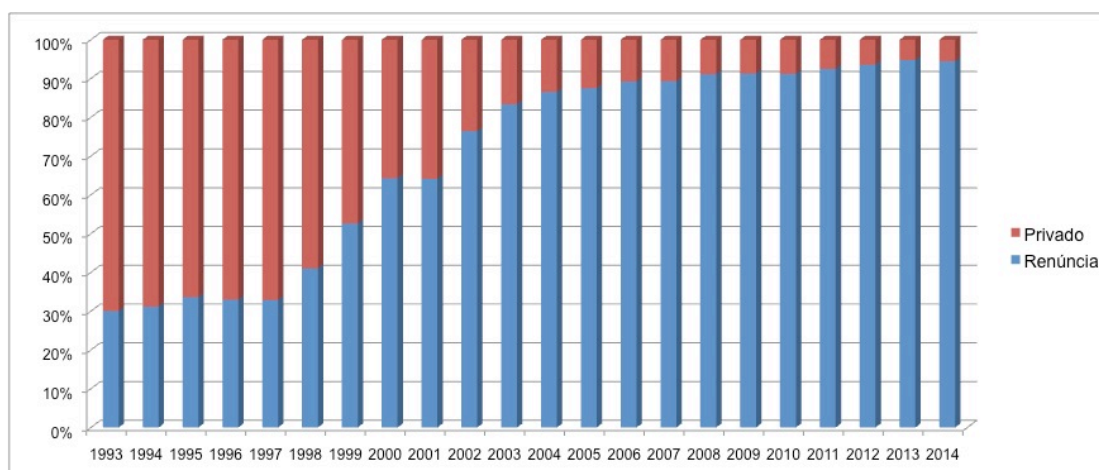
Gráfico 1: Evolução da captação de recursos para mecenato.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

A análise dos dados acima permite fazer outra observação importante, em relação ao perfil dos recursos captados pelo MinC. O aumento dos valores captados foi acompanhado por um aumento dos recursos vindos de renúncia fiscal, ou seja, ao longo dos anos o percentual de recursos provenientes de renúncia superou o percentual de recursos de apoio privado. Essa mudança no perfil se acentuou ao longo do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, período do governo Fernando Henrique Cardoso e gestão do Ministro Francisco Weffort, em que houve um aprofundamento e expansão do uso das leis de incentivo à cultura sob o *slogan* “Cultura é um bom negócio”. Assim, os recursos vindos de apoio privado deixaram de ser maioria a partir de 1999, quando a renúncia fiscal se tornou a principal fonte de recursos. Esse perfil se mantém até os dias de hoje, com a renúncia fiscal sendo responsável por 94,48% dos recursos captados pelo MinC em 2014 (o apoio privado é responsável por apenas 5,51% dos recursos).

Gráfico 2: Evolução do perfil de recursos captados pelo MinC para mecenato.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

A Lei Rouanet teve, e ainda tem, um importante papel para a produção cultural nacional, na medida em que injetou recursos que antes inexistiam para essa atividade. No entanto, o funcionamento das leis de incentivo ao longo dos anos evidenciou diversas falhas e distorções do mecanismo, deixando clara a necessidade de uma avaliação. Assim, começaram a surgir diversas críticas às leis de incentivo fiscal, já que estas permitem que o setor privado decida onde os recursos (públicos) serão investidos. Tal fato é o ponto central de diversas críticas à renúncia fiscal e tem grandes implicações para o investimento cultural no Brasil. Rubim destaca que:

A lei Sarney e as subsequentes leis de incentivo à cultura, por meio da isenção fiscal, retiram o poder de decisão do Estado, ainda que o recurso econômico utilizado seja majoritariamente público, e colocam a deliberação em mãos da iniciativa privada. Nesta perversa modalidade de ausência, o Estado só está presente como fonte de financiamento. A política de cultura, naquilo que implica deliberações, escolhas e prioridades, é propriedade das empresas e suas gerências de *marketing*. (RUBIM, 2008, p.186)

Essa é outra questão fonte de diversos problemas: a política cultural pautada por ações de marketing. Depois de serem selecionados os projetos de produção cultural, das mais diversas áreas, aptos a captarem recursos pela Lei Rouanet, as empresas decidem quais propostas desejam patrocinar. O que ocorre com mais frequência é a concessão do patrocínio a projetos de forte apelo comercial, ou seja, os que permitam que a empresa patrocinadora os utilize como *marketing cultural*. Assim, cabe a iniciativa privada a decisão sobre uma grande parcela da produção cultural do país. A decisão é privada, mas o dinheiro que financia os projetos é, na verdade, público (CALABRE, 2005 *apud* GRUMAN, 2010).

A política de incentivos fiscais beneficia, deste modo, tanto os produtores culturais quanto as empresas privadas, que se beneficiam do marketing cultural e seus efeitos positivos de valorização da imagem das empresas envolvidas. As empresas buscam, então, artistas que dêem maior visibilidade ao seu “investimento”, apoiando muitas vezes artistas consagrados. Tal fato gera diversas implicações para cultura nacional, na medida em que os valores absolutos captados são elevados, mas não representa uma democratização destes. O que ocorre é que a captação efetiva é muito menor que a autorizada já que, dos projetos aprovados, apenas 43% consegue captar recursos junto às empresas. Além disso, somente 23% do valor aprovado é efetivamente captado (SÁ EARP; KORNIS; JOFFE, 2012).

A Lei Rouanet pode ser considerada revolucionária para a cultura no Brasil, pois promoveu um grande aumento do montante de investimento cultural no país. No entanto, apesar dos valores absolutos serem elevados, eles são pequenos em relação à população e são mal distribuídos (setorialmente e regionalmente). A distribuição dos recursos é outro ponto bastante criticado, já que evidencia a “injustiça federativa” que é a Lei Rouanet, nas palavras do ministro Juca Ferreira. A concentração setorial é relevante, com cerca de 40% dos recursos concentrados na música e nas artes cênicas, mas não se compara à questão da concentração regional: cerca de 80% dos recursos se concentram na região Sudeste, sendo que a maior parte é aplicada nas capitais de Rio de Janeiro e São Paulo. Além disso, cabe destacar que a concentração também se dá em relação aos patrocinadores, já que 38% do total arrecadado vem dos 10 maiores contribuintes, sendo que 27% do total vem de empresas públicas. Somando os financiamentos concedidos pelas 10 maiores empresas, entre os anos de 1995 e 2011, verifica-se o grande predomínio das empresas estatais com 70% do total (a Petrobrás é a grande responsável por esse valor) (*op.cit.*, 2012).

Diversas críticas feitas às leis de incentivo à cultura, via renúncia fiscal, partem da idéia de que a cultura é tratada, por essas leis, como uma mera mercadoria, o que não contribui para a democratização da produção e consumo dos bens culturais. Para Gruman:

A cultura, transformada em espetáculo, se resume, então, a um determinado número de eventos de entretenimento e diversão. Ademais, o mérito do projeto não é avaliado, mas sim sua viabilidade técnico-financeira, o que nem sempre favorece a democratização cultural. Segundo os estrategistas do marketing cultural, é fundamental aliar a imagem positiva de um determinado produto artístico à marca ou empresa patrocinadora, daí os critérios de aprovação do projeto cultural terem relação direta com o perfil do seu público consumidor. (GRUMAN, 2010, p.150)

Fica claro, então, que a Lei Rouanet criou distorções e vícios ao entregar aos departamentos de marketing das grandes empresas (privadas e estatais) a decisão de onde serão investidos os recursos para a cultura. Assim, a Lei “tornou o Estado intermediário no processo de criação de um mercado privado de patrocínios culturais, feito com dinheiro público, através de impostos não recolhidos” (BELEM; DONADONE, 2013, p.56).

As leis de incentivo ganharam tanto protagonismo que parecem esgotar o tema das políticas de financiamento da cultura, quando não das próprias políticas culturais (RUBIM, 2008). As leis de incentivo fiscal como único ou hegemônico modelo de promoção à cultura gera distorções e não permite grandes avanços na democratização da produção, acesso e proteção a bens culturais. Esse mecanismo deve ser conjugado com outros e coordenado com políticas em nível macro.

A chegada de Lula à Presidência e de Gilberto Gil ao Ministério da Cultura, em 2003, pode ser vista como o início do processo de alteração do funcionamento dos mecanismos de incentivo fiscal para a cultura no Brasil. No início do governo, eles encontraram uma concepção de política cultural extremamente centrada na lógica das leis de incentivo e marcada pelo baixo orçamento para a pasta da cultura. A intenção de modificar esses mecanismos, em especial a Lei Rouanet, já estava presente no programa de governo, em 2002. Durante o governo Lula (2003-2010), nas gestões Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010), foram feitos esforços no sentido de alterar a Lei Rouanet, porém não foi possível aprovar a proposta de reformulação da Lei (Projeto de Lei 6722/2010), o chamado Procultura.

O ministro Juca Ferreira, que voltou a estar à frente do MinC nesse segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, já sinalizou que a alteração do principal mecanismo de fomento à cultura no Brasil será uma das prioridades de sua nova gestão. Para isso, ele defende ser necessária a aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA (PL 6722/2010). O Procultura revoga a lei atual e a atualiza, estabelecendo novas regras para o financiamento do setor. Assim, o Projeto de Lei 6722/2010 busca o fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura (FNC) com o objetivo de democratizar o acesso e estimular a economia da cultura. Neste sentido, o Ministério da Cultura defende o Procultura da seguinte forma:

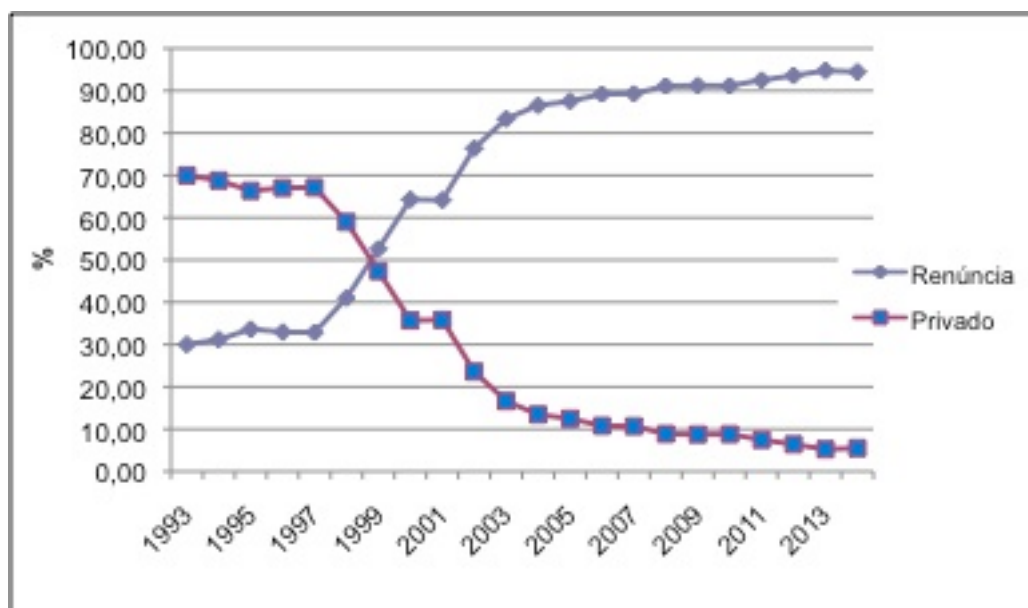
[...] A nova Lei fortalece o orçamento: cria um novo Fundo Nacional de Cultura [...] Desburocratiza e fortalece a noção de cultura como pólo

estratégico de um novo ciclo de desenvolvimento humano no país, ligado às metas de universalização do acesso, defesa da diversidade e fomento à criatividade cultural, além do desenvolvimento da economia da cultura no Brasil [...] e de fontes da iniciativa privada, de forma construir um sistema integrado e auto-sustentável [...].(MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010)

Uma das contribuições mais importantes do Procultura para as políticas culturais brasileiras é o fim do teto de 100% de renúncia fiscal. A proposta é que seja estabelecido um teto de 80% de renúncia, em que os 20% restantes serão destinados ao Fundo Nacional de Cultura. O Fundo seria gerido por uma comissão de representantes do ministério, dos artistas e das empresas, de modo que serão criados mecanismos de avaliação de projetos que definam uma distribuição mais justa dos recursos, visando o financiamento do cultura em todo o território nacional, nas mais diversas linguagens. Deste modo, regiões, como o Norte e o Nordeste, e diversas atividades culturais que hoje não tem acesso a recursos seriam incluídas na captação dos recursos provenientes do Fundo. Vale destacar também que, além da descentralização da aplicação dos recursos, o Fundo se articula com os ideais do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura. O Fundo seria, então, responsável por restaurar o poder decisório do Estado sobre as práticas culturais, na medida em que ampliaria os recursos destinados à ação direta estatal.

Como dito anteriormente, hoje, a participação da renúncia fiscal nos valores captados atingiu seu auge. Em 2013, 94,75% dos recursos captados pelo MinC eram de renúncia. A nova lei do Procultura busca mudar esse quadro, restringindo os percentuais de renúncia, ampliando a parte de dinheiro privado e fortalecendo o Fundo Nacional de Cultura.

Gráfico 3: Evolução dos percentuais de renúncia e de apoio privado no valor de mecenato captado pelo MinC.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

O Projeto de Lei 6722/2010 (Procultura) se encontra em tramitação no Congresso Nacional e sua aprovação é de suma importância para a implementação de políticas culturais nos próximos anos. No entanto, o projeto sofreu algumas alterações (quando Juca Ferreira estava fora do MinC) que não agradaram o atual ministério. Algumas mudanças foram feitas entre as versões de 2010 e 2014 do Projeto de Lei, como por exemplo no percentual de renúncia. O primeiro Projeto estabelecia que as propostas de captação de recursos seriam avaliadas a partir de diversos critérios, como a importância, amplitude e a relevância da proposta, sendo decidido por uma comissão os percentuais de dedução fiscal que iria variar de 40% a 80%. No entanto, com as mudanças ocorridas no Projeto de 2014, a dedução agora poderia variar entre 30% e 100%, o que despertou diversas críticas à nova versão. Isso fez com que o Ministro Juca Ferreira se posicionasse defendendo a retomada do diálogo com o Congresso, para que as idéias originais do Procultura não sejam perdidas.

O Procultura foi concebido com o objetivo de promover uma ação de caráter universalista e de alinhamento com os conceitos de diversidade, acesso irrestrito e fruição. Em comparação com a Lei Rouanet, o projeto busca diversificar as fontes, equalizar a distribuição de recursos e democratizar o acesso a eles (MOREIRA, 2015). No entanto, o Procultura continua sendo alvo de debates e críticas em relação a diversos aspectos, como a

redução do teto de renúncia fiscal permitida às empresas que investem em projetos culturais (de 100% para 80%) e os critérios e pontuações para avaliação dos projetos, por exemplo.

Apesar das críticas, é preciso ter em mente que urge a aprovação de um novo marco regulatório para substituir a Lei Rouanet. Este deve visar o fortalecimento dos fundos públicos, em equilíbrio com os recursos destinados para a renúncia fiscal, retirando das mãos dos departamentos de marketing a escolha dos projetos que serão incentivados e ter como princípio a garantia da diversidade de linguagens artísticas e formas de expressão cultural.

III.2 - A questão orçamentária

Como dito anteriormente ao longo deste trabalho, a gestão de Gilberto Gil (2003-2008) e de Juca Ferreira (2008-2010) no Ministério da Cultura constituíram um marco para as políticas culturais brasileiras. Foram postas em prática diversas iniciativas para o campo cultural como, por exemplo, a realização da primeira Conferência Nacional de Cultura (2005), a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (2007), a aprovação do primeiro Plano Nacional de Cultura (PNC), e, posteriormente, a aprovação da Emenda Constitucional 71/2012 que instituiu o Sistema Nacional de Cultura (SNC). No entanto, para que essas políticas tenham continuidade, alguns desafios se colocam à frente do processo de institucionalização delas. Entre esses desafios, pode-se destacar, além da reformulação dos mecanismos de fomento e incentivo à cultura, via renúncia fiscal (como a Lei Rouanet), a garantia de patamares mínimos de recursos orçamentários para a cultura.

Nos últimos anos, as políticas culturais brasileiras evoluíram, juntamente com o aumento da importância do MinC e de seu orçamento. A partir de uma análise dos dados do Tesouro Nacional sobre as despesas do setor público por função é possível estabelecer uma relação entre as Despesas com Cultura e o PIB(nominal). Os valores percentuais dessa relação se encontram na tabela abaixo:

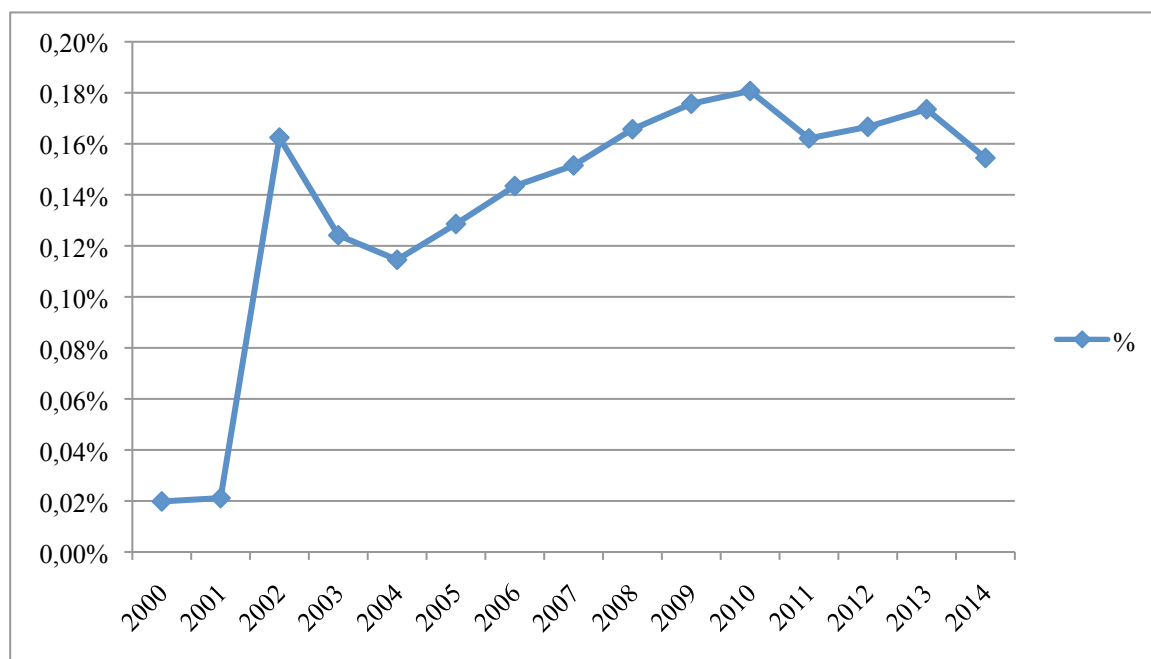
Tabela 2: Participação das despesas com cultura no PIB nominal (%).

ANO	%
2000	0,02%
2001	0,02%
2002	0,16%
2003	0,12%
2004	0,11%
2005	0,13%
2006	0,14%
2007	0,15%
2008	0,17%
2009	0,18%
2010	0,18%
2011	0,16%
2012	0,17%
2013	0,17%
2014	0,15%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional e IBGE.

O percentual da Despesa com Cultura/PIB (nominal) mostra como a cultura ganhou espaço ao longo dos 15 anos. Em 2000, essa relação era de apenas 0,02%, enquanto que em 2014 era de 0,15%. O gráfico abaixo mostra essa evolução.

Gráfico 4: Evolução do percentual de relação entre Despesa com Cultura e PIB (nominal).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional e do IBGE

O começo do segundo mandato de Dilma está sendo marcado pelo ajuste fiscal promovido pelo governo, que está levando a cortes nas mais diversas áreas, inclusive na cultura. As dificuldades no cenário econômico fazem com que os cortes de orçamento sejam tanto no âmbito federal como no estadual e municipal. Segundo o jornal *O Globo* (28/05/2015), o orçamento do MinC para este ano, que já era um dos mais baixos do governo, sofreu um corte de mais de 20%. A Lei Orçamentária Anual (LOA) destinava R\$ 3,3 bilhões para o Ministério da Cultura, sendo R\$928 milhões para despesas discricionárias (gastos com programas + manutenção de equipamentos). A verba seria maior que nos últimos anos: em 2014, foi de R\$ 2,6 bilhões; em 2013, R\$ 2,8 bilhões; em 2012, R\$ 1,7 bilhão; e em 2011, foi R\$ 1,6 bilhão. Entretanto, após os cortes, o orçamento do MinC caiu para R\$ 2,6 bilhões (cerca de 21% menor que o previsto). As despesas discricionárias sofreram uma perda de 23% e agora serão de R\$ 717 milhões, sendo que cerca de R\$ 400 milhões está destinado à manutenção de equipamentos. Deste modo, o MinC terá apenas cerca de R\$320 milhões para ações finalísticas, ou seja, investimentos em projetos e editais (ano passado esse valor foi de R\$377 milhões).

O cenário atual deixa claro a necessidade de se estabelecer referenciais mínimos de investimento em Cultura pelo Estado. Neste sentido, a PEC 421/2014 assume um papel de suma importância, ao estabelecer um piso constitucional para investimentos em cultura nas três esferas de governo: municipal, estadual, e federal. A proposta determina que 2% do orçamento federal seja destinado à cultura, enquanto que nos estados esse valor é de 1,5% do orçamento e nos municípios, 1%. A admissibilidade da PEC foi recentemente aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados e a PEC segue em tramitação.

O fortalecimento institucional do Ministério da Cultura passa, então, pela ampliação do seu orçamento de modo a garantir o planejamento a médio e longo prazo, além de protegê-lo de oscilações externas e contingenciamentos imprevisíveis. Neste sentido, a PEC 421 surge como um importante instrumento para a superação da tradição de instabilidades, ao inscrever na Constituição um recurso permanente e persistente para o campo cultural. O aumento do orçamento do MinC entre 2003 e 2010 é notável e extremamente positivo, mas a destinação constitucional de um orçamento para a cultura configura-se como fator essencial para superar a tradição de *instabilidades* das políticas culturais nacionais (RUBIM, 2010).

Assim, o fortalecimento do Ministério da Cultura passa pela reformulação das leis de incentivo e da ampliação do seu orçamento. A partir daí, o MinC será capaz de formular e implementar políticas culturais com uma maior margem de ação. Além disso, essas alterações são importantes para a construção institucional de uma política pública de financiamento cultural, que deve garantir:

(1) papel ativo e poder de decisão do Estado sobre as verbas públicas; (2) mecanismos simplificados de acesso aos recursos; (3) instancias democráticas de deliberação acerca dos financiamento; (4) distribuição justa dos recursos, considerando as regiões, os segmentos sociais e a variedade de áreas culturais; (5) modalidades diferenciadas de financiamento em sintonia com os tipos distintos de articulação entre cultura e mercado, acionando, por exemplo: empréstimo, micro-crédito, fundo perdido, fundo de investimento, mecenato, marketing cultural, etc. (RUBIM, 2008, p.200)

III.3 - Outros desafios

Além da reforma das leis de incentivo fiscal e da ampliação do orçamento para a cultura, outras questões despontam no horizonte de políticas culturais do Ministério da Cultura nesse início da segunda gestão de Juca Ferreira no MinC. Pode-se destacar a reestruturação a FUNARTE, a elaboração da Política Nacional das Artes, a questão do direito autoral e o vale-cultura, entre outros. É preciso ter em mente que todas essas iniciativas se articulam com um processo que teve início em 2003, com o ministro Gilberto Gil, e dão continuidade ao processo de elaboração de políticas culturais da maneira ativa por parte do Estado e com bases mais democráticas e participativas.

A reestruturação da FUNARTE aparece como uma das prioridades da nova gestão Juca Ferreira. A Fundação Nacional de Artes (Funarte) foi criada durante a ditadura militar, no ano de 1975, com o objetivo de promover, estimular e desenvolver atividades culturais em todo o Brasil. Atualmente, Funarte é o órgão responsável, no âmbito do governo federal, pelo desenvolvimento de políticas de fomento às artes visuais, à música, ao teatro, à dança e ao circo. Ela tem o papel de incentivar e capacitar a produção artística nacional, desenvolvendo pesquisas, concedendo bolsas e prêmios, etc. Além disso, a Fundação mantém espaços culturais no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal.

Ao longo de sua trajetória, a Funarte esteve sujeita às instabilidades características das políticas culturais no Brasil, chegando a ser extinta em março de 1990 pelo então presidente Fernando Collor. Como dito anteriormente, nesse período as políticas públicas brasileiras estiveram sujeitas à lógica neoliberal, inclusive as de cultura. Assim, nesse período, ocorreu o esvaziamento da importância de diversas instituições que antes eram responsáveis por elaborar e implantar políticas públicas no âmbito do Ministério da Cultura, entre elas a Funarte. Assim, foi criado o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC), ligado diretamente à Secretaria de Cultura da Presidência da República. Posteriormente, o MinC e a Funarte foram recriados.

De acordo com o relatório de gestão do ano de 2010, as políticas públicas da Funarte são norteadas por três diretrizes gerais do MinC: valorizar a produção simbólica e a diversidade das expressões e dos valores culturais brasileiros; ampliar o acesso dos brasileiros à cidadania cultural, com foco nas ações de inclusão social por meio da Cultura; fomentar a Economia da Cultura, promovendo a geração de emprego e renda, fortalecendo e regulando suas cadeias produtivas e valorizando bens e serviços culturais (GRUMAN, 2015). No entanto, apesar dessas atribuições, a Fundação sofreu um esvaziamento ao longo dos anos, perdendo, como disse o novo presidente da Funarte Francisco Bosco em recente entrevista à *Folha de S. Paulo* (23/03/2015), “capacidade de produzir acontecimentos relevantes para a cultura”. Segundo ele, a Funarte está em crise, pois sofre um esvaziamento ao longo da história e perdeu relevância. Além disso, o novo presidente destaca que os recursos são escassos, as políticas defasadas e ainda existe uma indefinição quanto às suas atribuições.

Tendo em vista a superação desse contexto, Juca Ferreira e Francisco Bosco destacaram a necessidade de revitalizar a Funarte e a vontade de renová-la. Neste sentido, o Ministério da Cultura está trabalhando na construção da Política Nacional das Artes (PNA), “um conjunto de políticas públicas consistentes e duradouras para as artes brasileiras”. O processo de construção da Política foi lançado recentemente e contará com a participação dos mais diversos atores do campo cultural. Para isso, a Comissão Nacional das Artes percorrerá todos os estados para fazer um diagnóstico das demandas e sugestões para a PNA. Serão promovidos diálogos com o objetivo de repensar a estrutura e a política das artes no país, contribuindo, inclusive, para a renovação da Funarte.

A construção da PNA terá quatro eixos de ação: seminários temáticos para aprofundamento de temas específicos; uma plataforma digital, em que qualquer cidadão

poderá participar da construção das políticas públicas para a cultura; encontros setoriais; e reuniões presenciais com a equipe da Caravana da Artes, que percorrerá todos os estados e o Distrito Federal para debater propostas para todas as linguagens (artes visuais, circo, dança, literatura, música e teatro). Esse processo sinaliza que o Ministério intensificará a promoção da participação popular na formulação das políticas para a cultura, marca do governo Lula, além de levar em conta as singularidades territoriais do Brasil.

Vale destacar que a PNA consiste em um conjunto ambicioso de políticas que demandarão grande esforço do Ministério. Essas políticas têm o objetivo de estabelecer um pacto federativo para o fomento, articulando as instâncias federal, estadual e municipal, a fim de gerar maior eficiência e aumentar os recursos; discutir e transformar os marcos legais da cultura que regem a gestão pública, desburocratizando e flexibilizando a gestão cultural, além de estabelecer uma política clara e continuada para a internacionalização da arte brasileira, entre outros temas.

Além da construção da Política Nacional das Artes e revitalização da Funarte, outras questões se colocam para a gestão Juca Ferreira à frente do MinC. O processo de fortalecimento das políticas culturais brasileiras e do próprio Ministério da Cultura engloba diversas áreas e muitas frentes de ação. Diversos processos se encontram em construção como, por exemplo, a implementação da Lei do Direito Autoral, recentemente aprovada e que visa reestruturar o sistema de fiscalização e acompanhamento do direito autoral; o vale-cultura, importante benefício para os trabalhadores (que recebem até cinco salários mínimos), no valor de R\$ 50 mensais, para gastos em atividades culturais; e, não menos importante, o fortalecimento das políticas de coleta, armazenamento e publicação de dados e metas para o campo cultural.

Esses e outros desafios se colocam à frente da gestão recém iniciada de Juca Ferreira no Ministério da Cultura. O ministério sinaliza que irá enfrentá-los da mesma forma que se comportou durante o governo Lula (2003-2010): com o Estado assumindo uma postura ativa na construção de políticas públicas para cultura, com bases democráticas e participativas.

CONCLUSÃO

A elaboração de políticas públicas assumiu novos contornos quando foi reconhecido o importantíssimo papel que a cultura tem para o desenvolvimento da sociedade contemporânea. Essa mudança contou com o respaldo, a nível internacional, de organismos multilaterais como a UNESCO, que destacou o papel da cultura como promotora do desenvolvimento, tanto nos aspectos sociais quanto econômicos. A cultura se tornou decisiva para a diminuição da desigualdade, promovendo a cidadania, a democracia e o crescimento econômico. Assim, passou-se a defender a incorporação dos fatores culturais às estratégias de desenvolvimento, movimento que foi acompanhando pelas políticas culturais brasileiras da última década.

As políticas culturais atuais devem ser pautadas, segundo Calabre (2007), pelo reconhecimento da diversidade de públicos, com visões e interesses diferenciados. Além disso, no caso brasileiro, é necessário reverter o processo de exclusão, da maior parcela do público, das oportunidades de consumo e de criação cultural. A partir desse quadro, se torna importante a construção de políticas de longo prazo, com a participação da sociedade civil e de todos os agentes envolvidos (produtores, gestores culturais, artistas e público em geral). Deste modo, um novo modelo de gestão deve reconhecer a diversidade cultural dos diferentes agentes sociais e criar canais de participação democrática, tendo sempre em vista a racionalização do uso dos recursos.

A análise dos novos modelos de políticas culturais deve sempre levar em consideração as características históricas da ação do Estado brasileiro no campo cultural, com o objetivo de propor o enfrentamento dos desafios colocados pelas três tradições das políticas culturais nacionais: a *ausência*, o *autoritarismo* e a *instabilidade* (RUBIM, 2008). Ao longo do século passado, essas tradições estiveram presentes em diversos momentos e em diversas formas. A ausência caracteriza a ação do Estado em vários aspectos: no caráter tardio das políticas culturais brasileiras, na fraca institucionalização da cultura e na transferência do poder decisório para os agentes privados (através das leis de incentivo via renúncia fiscal). Já o autoritarismo guarda estreita relação com as políticas culturais na medida em que durante os períodos autoritários no Brasil (Estado Novo e regime militar) tais políticas foram desenvolvidas de maneira mais sistemática, com o Estado assumindo um papel ativo. E, por fim, a instabilidade é resultado da “conjugação de ausência e autoritarismo” (RUBIM, 2008, p.190) e se manifesta na grande instabilidade institucional da cultura no Brasil, tanto em

períodos ditatoriais como em períodos democráticos. Além disso, a instabilidade está presente na dificuldade de se elaborar e implementar políticas de longo prazo, que transcendem um único governo e que constituem políticas de Estado.

Ao longo do governo Lula (2003-2010), as gestões de Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010) buscaram enfrentar esses desafios e incorporar novas idéias à administração pública da cultura, desenvolvendo políticas baseadas em novos modelos de gestão, democráticos e participativos. Durante o primeiro mandato do Presidente Lula, foram criados um conjunto de proposições de programas, políticas e ações que deram uma importante projeção para o Ministério da Cultura, importância que o ministério não tinha alcançado até então. O ministro Gilberto Gil teve um papel decisivo nesse sentido pois, além de dar visibilidade ao ministério, ajudou a colocar a cultura na agenda política do governo. Para isso, foram propostas um conjunto de ações inovadoras que visavam reformular os instrumentos de gestão e superar os desafios que se apresentavam. Já na segunda metade desse período, o ritmo de implementação das inovações foi reduzido, o que impossibilitou a afirmação de algumas políticas. Pode-se destacar alguns pilares do novo projeto político para a cultura, como a implementação do Sistema Nacional de Cultura, a aprovação do Plano Nacional de Cultura, a reformulação da lei dos direitos autorais, a reformulação das leis de incentivo à cultura e a construção do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. Porém, destes, somente o Plano Nacional de Cultura se tornou realidade durante o governo Lula, ainda que somente no final de 2010 (CALABRE, 2014).

É inegável que ao longo dos últimos anos, o Ministério da Cultura se fortaleceu, ampliando sua complexidade e seu campo de ação, intensificando os debates sobre a cultura no Brasil e colocando-a em destaque no campo das políticas públicas. Diversas questões foram colocadas em discussão, como o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA), e muitas delas implementadas, como o Plano Nacional de Cultura e o Programa Cultura Viva (que instituiu os Pontos de Cultura). No entanto, ao longo do primeiro mandato da Presidente Dilma e das gestões das ministras Ana de Holanda e Marta Suplicy, algumas ações iniciadas no período anterior sofreram retrocessos e mudanças, fazendo com que a volta de Juca Ferreira ao MinC fosse vista como uma retomada das ações desenvolvidas em sua primeira gestão.

As políticas culturais de fato existem hoje no Brasil de uma forma democrática e com possibilidades de se tornarem permanentes, o que representa um novo e promissor patamar de

políticas públicas (RUBIM, 2010). O Estado brasileiro assumiu um novo papel ao adotar uma postura ativa no campo cultural. Pode-se afirmar que uma nova forma de construção de políticas públicas está em curso, e ela passa pelo fortalecimento das ações iniciadas no começo da década passada. O desenvolvimento de ações inovadoras tem um papel decisivo para a construção de uma política nacional de cultura, indispensável para a superação das tradições e desafios das políticas culturais brasileiras.

Cabe destacar que, a construção dessas políticas é um processo de longo prazo e se encontra em pleno desenvolvimento. O fortalecimento institucional do Ministério da Cultura e dos diversos órgãos subordinados a ele foi notório nos últimos anos, mas eles ainda possuem um longo caminho a ser percorrido. Deste modo, fica clara a dificuldade que é avaliar um processo em curso e que não depende apenas de alguns agentes (um exemplo claro disso é o PROCULTURA, defendido pelo Ministério e que se encontra em tramitação no Congresso a anos).

A continuidade do processo de fortalecimento das políticas culturais brasileiras passa por diversas questões, como a reforma dos mecanismos de financiamento da cultura via renúncia fiscal (principalmente a Lei Rouanet) que, como dito anteriormente, são importantes para a produção cultural brasileira mas geram distorções e vícios; a ampliação dos gastos com cultura e do orçamento do MinC, para aumentar as possibilidades de ação do Estado no campo cultural; e o fortalecimento das instituições públicas ligadas à cultura, como a FUNARTE.

Assim, o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff e a segunda gestão de Juca Ferreira no MinC se iniciaram com grandes expectativas para os agentes culturais. A volta de Juca para o cargo de Ministro da Cultura sinaliza para a retomada dos parâmetros de desenvolvimento de políticas públicas que foram marcas de sua primeira gestão, como a democratização do acesso às atividades culturais e a valorização da diversidade. Muitas possibilidades foram criadas e oportunidades surgiram durante o governo Lula e elas devem ser desenvolvidas, aprofundadas e aperfeiçoadas. Apesar dos poucos recursos, as políticas culturais ganharam uma nova forma e assumiram um novo papel para o desenvolvimento econômico e social do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELEM, Marcela.; DONADONE, Julio. **A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”**. NORUS, Janeiro, 2013, p. 51-61.

BENHAMOU, Françoise. **A economia da cultura**. Cotia: Ateliê Editorial, 2007.

BOSCO, Francisco. **Filósofo Francisco Bosco promete criatividade para resgatar a Funarte**. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 23 de março de 2015. Entrevista concedida a Luiza Franco e Marco Aurélio Canônico. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2015/03/1606358-filosofo-francisco-bosco-promete-criatividade-para-resgatar-funarte.shtml>> Acesso em: 4 de agosto de 2015

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: **III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. 23 a 25 de maio. Salvador, Bahia. 2007.

_____. Problemáticas Contemporâneas no campo das políticas públicas. In: **VIII ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. 8 a 10 de agosto. Salvador, Bahia. 2012.

_____. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. In: **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n.58, 2014, p.137-156.

FERREIRA, Juca. **Juca Ferreira abre fogo contra a Lei Rouanet**. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 06 de fevereiro de 2015. Entrevista concedida a Fátima Sá e Cristina Tardáguila. Disponível em: <
<http://oglobo.globo.com/cultura/juca-ferreira-abre-fogo-contra-lei-rouanet-15258675>> Acesso em: 4 de agosto de 2015

GRUMAN, Marcelo. Nem tanto ao céu, nem tanto a terra: limites e possibilidades da lei de incentivo fiscal à cultura. In: **Revista Espaço Acadêmico** - Nº 107 – Abril, 2010, p. 149-154.

_____. Quo Vadis , FUNARTE?. In: **VI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro, 2015. Anais... Disponível em:<
<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2015/05/Anais-do-VI-Semin%C3%A1rio-Internacional-de-Pol%C3%ADticas-Culturais.pdf>> Acesso em: 4 de agosto de 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2011/default.shtm>>
Acesso em: 11 de agosto de 2015

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura é um bom negócio**. Brasília: MINC, 1995.

_____. Cultura em três dimensões. **Material informativo: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010**. Brasília: MinC, 2010a.

_____. Nova Lei da Cultura. **Material informativo sobre o projeto de lei de fomento e incentivo**. Brasília: MinC, 2010b.

_____. **Guia de Orientações para os Municípios Sistema Nacional de Cultura: Perguntas e Respostas**. Brasília: MinC, 2011.

_____. **Plano Brasil Criativo da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014**. Brasília: Ministério da Cultura, 2012, 156 p.

_____. **Pontos de Cultura**, 2015. Disponível em: <
<http://www.cultura.gov.br/pontos-de-cultura1>> Acesso em: 13 de agosto de 2015

_____. **SALICNET – Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura**. Disponível em: < <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>>
Acesso em: 7 de agosto de 2015

MIRANDA, André. **Ministério da Cultura terá orçamento menor em relação a 2014**. O Globo, Rio de Janeiro, 28 de maio de 2015. Disponível em:
<<http://oglobo.globo.com/cultura/ministerio-da-cultura-tera-orcamento-menor-em-relacao-2014-16280312>> Acesso em: 4 de agosto de 2015

MONDIACULT. **Declaracion do Mexico sobre las políticas culturales**: aprobada por la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales Mexico, 6 de agosto de 1982. Mexico: UNESCO, 1982.

MOREIRA, Raquel. Financiamento da cultura significação e apropriação do tema nas políticas culturais: O caso do Procultura. In: **VI Seminário Internacional de Políticas**

Culturais. Rio de Janeiro, 2015. Anais... Disponível

em:<<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2015/05/Anais-do-VI-Semin%C3%A1rio-Internacional-de-Pol%C3%ADticas-Culturais.pdf>> Acesso em: 4 de agosto de 2015.

PINTO, Viviane. Organização cultural da sociedade e do estado: Uma perspectiva histórica das políticas culturais brasileiras. In: **VI Seminário Internacional de Políticas Culturais**.

Rio de Janeiro, 2015. Anais... Disponível

em:<<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2015/05/Anais-do-VI-Semin%C3%A1rio-Internacional-de-Pol%C3%ADticas-Culturais.pdf>> Acesso em: 4 de agosto de 2015.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: Rubim, A & Barbalho, A. (org.), **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.

_____. Políticas Culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. In: **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, 2008. p. 183-203.

_____. Políticas culturais no governo Lula. In: Rubim, A.(Org.), **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 9-24.

SÁ EARP, F.; KORNIS, G.; JOFFE, P. S. **A Lei Rouanet às vésperas da maioria**. Mimeo, 2012.

SANTI, Álvaro. Evolução dos orçamentos públicos da cultura no Brasil do século XXI. In: **VI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro, 2015. Anais...

Disponível em:<<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2015/05/Anais-do-VI-Semin%C3%A1rio-Internacional-de-Pol%C3%ADticas-Culturais.pdf>> Acesso em: 4 de agosto de 2015.

SOUZA, Pedro Bastos de. Políticas Públicas Culturais e Incentivos Fiscais em Âmbito Estadual: Breve comparativo entre as leis do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: **VI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro, 2015. Anais... Disponível em: < <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2015/05/Anais->

[do-VI-Semin%C3%A1rio-Internacional-de-Pol%C3%ADticas-Culturais.pdf](#)> Acesso em: 4 de agosto de 2015.

TESOURO NACIONAL. **Balanco do Setor Público Nacional (BSPN)**. Disponível em: <
<http://tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->> Acesso em: 11 de agosto de 2015.

UNESCO. **Cultural policy: a preliminary study**. UNESCO: Paris, 1969.